

As Informações Estratégicas no Processo de Tomada de Decisão: O caso da NATO

Maria Sofia Cardoso Borges de Macedo

Orientadora: Professora Doutora Andrea Sofia da Cruz Valente

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Estratégia

Lisboa
2019

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

As Informações Estratégicas no Processo de Tomada de Decisão: o caso da NATO

Maria Sofia Cardoso Borges de Macedo

Orientadora: Prof. Doutora Andrea Sofia da Cruz Valente

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Estratégia

Júri:

Presidente:

- Doutor Heitor Alberto Coelho Barras Romana, Professor Catedrático do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Doutor António Manuel Fernandes da Silva Ribeiro, Professor Catedrático Convidado do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

- Doutora Andrea Sofia da Cruz Valente, Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Lisboa
2019

*“Intelligence became a form of
international diplomacy in its own right”*

Michael Herman
Intelligence Power in Peace and War, 1996:203

Resumo

No ano em que a NATO comemora o seu 70.º aniversário, a ordem internacional demonstra-se cada vez mais volátil. O fim da Guerra Fria fazia prever o "fim da história" de Fukuyama, uma ideia que rapidamente se dirimiou com o início do novo século, designadamente com o pináculo da ameaça terrorista, a 11 de setembro de 2001. Em 2014, o ambiente estratégico internacional foi novamente alterado com a anexação da Crimeia pela Rússia, num momento em que o país constituía um promissor parceiro da Aliança. Atualmente, ameaças híbridas e conflitos assimétricos representam um desafio à segurança do mundo.

A partir desta alteração paradigmática, e tendo presente que caso os esforços diplomáticos não sejam bem-sucedidos a NATO tem o poder de conduzir operações de gestão de crises a fim de reestabelecer a paz, os decisores da Aliança enfrentam um momento na História no qual todos os cenários devem ser considerados.

Assim, de modo a reforçar o processo de tomada de decisão da NATO, as Informações Estratégicas desempenham um papel fundamental. Em conjunto, os especialistas das Informações Aliados, os Comandos Estratégicos da NATO e a Divisão Conjunta de Informações e Segurança contribuem com informação atempada, relevante e precisa, sobre a qual os Representantes Permanentes se baseiam na formulação de respostas aos desafios e ameaças que possam surgir.

Neste contexto, esta Dissertação visa clarificar o quadro de condução das Informações Estratégicas no seio da estrutura da NATO, assim como os desafios que enfrenta para alcançar máximo potencial. Pretende-se ainda elucidar como o processo de tomada de decisão da NATO é reforçado por este instrumento estratégico, apesar dos constrangimentos que avoca.

Palavras-chave: NATO, Informações Estratégicas, Processo de Tomada de Decisão, Estratégia

Abstract

In the year that NATO celebrates its 70th anniversary, international world order is increasingly volatile. If with the end of the Cold War societies anticipated Fukuyama's "end of History", the beginning of the new century quickly dismantled such an idea, namely with an increase in the terrorist threat, reflected by the 9/11 attacks. In 2014, the strategic international environment changed, once again, with the annexation of Crimea by Russia, in an unexpected moment, when the country demonstrated itself as a promising Alliance partner. Today, hybrid threats and asymmetric conflicts pose a challenge to world's security.

From this paradigm change, and being aware that if diplomatic efforts fail, NATO has the military power to undertake crisis-management operations in order to reestablish a peaceful environment, NATO decisionmakers face a moment in History when each scenario needs to be considered.

Thus, in order to bolster NATO's decision-making process, Strategic Intelligence plays a key role within the Alliance. Together, allies' intelligence experts, NATO strategic commands and the Joint Intelligence and Security Division, contribute with timely, relevant and accurate information in which the Permanent Representatives draw upon to formulate their responses, tackling the challenges and threats that may rise.

With this milieu, this Dissertation aims to clarify the framework in which Strategic Intelligence is conducted within NATO structure and the challenges it faces to achieve full potential. Furthermore, it is intended to explain how NATO's decision-making paradigm, with all its constraints, it is strengthened by this strategic tool.

Keywords: NATO, Strategic Intelligence, Decision-making Process, Strategy

Agradecimentos

Endereço o meu primeiro agradecimento ao ISCSP, nomeadamente àqueles que, nesta Instituição, tive o privilégio de chamar de Professores, especialmente ao Professor Doutor Heitor Romana que, na qualidade de Coordenador de Estratégia, incentivou-me a procurar saber sempre “aquilo que ainda não sei que não sei”, uma lição que seguirei a nível profissional e pessoal. Devo ainda uma palavra de apreço ao Almirante Silva Ribeiro, que com toda a sua devoção pelo ensino, ensinou-me a admirar e honrar a arte da Estratégia.

Devo, contudo, o meu maior agradecimento à minha orientadora, Professora Doutora Andrea Valente que, mesmo em momentos de distância geográfica, nunca deixou de estar presente. Pelas horas que despendeu a apaziguar os meus “estados de alma”. Pelo positivismo sempre demonstrado. Pelas orientações que, sem as quais, este percurso teria sido muito mais conturbado.

Aos que disponibilizaram do seu tempo para contribuir para esta Dissertação. Designadamente aos que permitiram que os entrevistasse, transformando estes momentos em construtivos debates. Aos que leram e aos que comentaram. Aos que na DelNATO me proporcionaram um ano repleto de aprendizagem e alegrias.

Aos meus amigos. E destes, sublinho que grande parte entrou na minha vida graças ao ISCSP. Ao Guilherme, pelas longas horas a debater esta Dissertação, e por todos os momentos. A todos aqueles que são a família que pude escolher.

Um agradecimento muito especial ao meu namorado. E como palavras não são suficientes para descrever, resta-me agradecer por tudo, não só nesta fase da minha vida, mas ao longo dos últimos 10 anos, sempre.

Sobretudo, à minha família. Aos meus pais, sem eles nada do que consegui até hoje seria possível, nada do que sou hoje, são os melhores do mundo. Ao meu irmão que, sem saber, é a minha maior inspiração e motivação. Ao meu avô, o meu “melhor amigo deste mundo”. Às minhas avós.

A todos, muito obrigada!

Índice

Introdução.....	9
Nota Metodológica	12
Questão de Partida e Objetivos.....	15
Capítulo I – Estratégia, Informações e Processo de Tomada de Decisão: enquadramento teórico	17
1.1.Estratégia	18
1.2.Tomada de Decisão	21
1.3.As Informações Estratégicas: a pertinência para a tomada de decisão	25
1.3.1. Ciclo de Produção das Informações.....	29
Capítulo II – Produção e Condução das Informações Estratégicas: o caso da NATO	33
2.1.Das Origens à Atualidade, uma Aliança com 70 Anos	33
2.2.As Reformas na Estrutura de Informações Estratégicas da NATO.....	41
2.3.Os Comandos Estratégicos no Apoio à Produção e Condução Informações.....	49
2.4.O Processo de Produção de Informações Estratégicas na NATO: capacidades à disposição da Aliança	51
Capítulo III – A Influência das Informações Estratégicas no Processo de Tomada de Decisão da NATO	60
3.1. A Regra do Consenso como Base do Processo de Tomada de Decisão.....	62
3.2. A Perspetiva Coletiva.....	64
3.3. O Desafio da Partilha de Informações entre os Aliados	67
3.3.1. O Desafio da Partilha de Informações entre Aliados e os Parceiros.....	74
3.4. A Perspetiva do Decisor	77
Conclusões.....	82
Referências.....	86
Referências Eletrónicas.....	93

Índice de Figuras

Figura 1 - Modelo OODA: Observação, Orientação, Decisão e Ação	21
Figura 2 - Variáveis Influenciadoras da Tomada de Decisão.....	23
Figura 3 - Estrutura organizacional da NATO	37
Figura 4 - Estrutura do Gabinete de Segurança da NATO (NOS).....	47
Figura 5 - Estrutura das Informações na NATO antes de 2016.....	48
Figura 6 - Estrutura das Informações na NATO depois de 2016.....	48
Figura 7 - Processo de Condução e Produção das Informações Estratégicas na NATO, de acordo com o Ciclo de Produção das Informações.....	54
Figura 8 - As Informações Estratégicas no apoio ao processo de tomada de decisão do NAC: fins, meios e recursos.....	55
Figura 9 - Processo de Tomada de Decisão da NATO	60
Figura 10 - Modelo OODA no Contexto do Processo de Tomada de Decisão da NATO	62
Figura 11 - Percentagem de Investimento em Defesa dos Aliados (referente a 2018).....	71
Figura 12 - Balança de Riscos e Benefícios da Partilha de Informações.....	73

Lista de Siglas e Abreviaturas

ACO - Allied Command Operations

ACT - Allied Command Transformation

ASG - Assistant Secretary General

CIC - Civilian Intelligence Committee

DASG - Deputy Assistant Secretary General

IE - Informações Estratégicas

IS Secretariado Internacional

ISR - Intelligence, Surveillance and Reconnaissance

I&W - Intelligence and Warnings

JISD - Joint Intelligence and Security Division

MIC - Military Intelligence Committee

NAC - North Atlantic Council

NATO - North Atlantic Treaty Organisation

NIWS - NATO Information and Warning System

RPs - Representantes Permanentes

SHAPE - Supreme Headquarters of Allied Forces Europe

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introdução

A presente investigação constitui a Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Estratégia pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, tendo como título: “As Informações Estratégicas no Processo de Tomada de Decisão: o caso da NATO”.

Numa época em que o “fenómeno da globalização” (Borges, 2018) assume um nível de complexidade de desenvolvimentos e fluxos no sistema internacional, convergindo para uma diversidade de ameaças que põem em risco a segurança dos Estados (Alden & Aran, 2017), evidencia-se a relevância da existência de Instituições coesas e capazes de responder eficazmente às referidas ameaças, zelando pela manutenção da paz e contribuindo para a segurança do sistema internacional. Como tal, a presente Dissertação focar-se-á na Organização do Tratado do Atlântico Norte (doravante NATO¹) enquanto garante de segurança e defesa das nações Aliadas, em particular com uma análise sobre o processo de tomada de decisão da mesma. O enfoque será colocado no apoio prestado pelas Informações Estratégicas (doravante IE) ao processo de tomada de decisão, com especial atenção às especificidades da condução das Informações no seio desta Organização.

Numa primeira abordagem contextual, importa notar que o fim do sistema bipolar da Guerra Fria desfragmentou o mundo numa ascensão de potências emergentes, originando uma nova ordem internacional regida por um sistema multipolar e “difuso”, no qual “o poder se encontra distribuído por muitos pólos” (Couto, 1988:45). Tal reflete-se num constante dinamismo entre atores sendo que o Estado-nação, como ator individual, tem vindo, gradualmente, a perder o tradicional domínio (Sacchetti, 2004), verificando-se uma tendência crescente para a multipluralidade de atores, de índole estatal e não estatal, no panorama internacional.

Consequentemente, a nova ordem internacional tem-se feito acompanhar pela crescente proliferação de atividades subversivas, designadamente na forma de conflitos assimétricos, ameaças terroristas (Lara, 2015), híbridas e ciber, às quais as potências mundiais desconhecem,

¹ Não obstante o acrónimo de Organização do Tratado do Atlântico Norte em português ser “OTAN”, a presente Dissertação servir-se-á do acrónimo anglo-saxónico “NATO”.

ainda, respostas eficazes. Tal pode ser considerado uma consequência direta da “pulverização de centros de decisão” (Romana, 2004:258), decorrentes do desequilíbrio do sistema internacional, bem como da ascensão de poderes erráticos, resultantes da “internacionalização e interdependência crescentes do nosso tempo, que transformaram a Terra num só teatro de guerra” (Moreira, 1979:18). Com efeito, tem-se assistido a um crescendo de tendências supranacionais da qual resulta uma “indefinição e imprevisibilidade de ameaças” (Nunes, 2004:281) aos valores, interesses e, sobretudo, à segurança dos Estados, evidenciando a necessidade da adoção de estratégias eficazes na gestão de conflitos, de índole preventiva e preempetiva (Gill e Phythian, 2006:7).

Assim, a conjuntura atual impacta na política internacional, sendo que o Estado “tradicionalmente concebido” vê-se impossibilitado de, eficazmente, dar resposta aos fins² que lhe são doutrinariamente atribuídos (Lara, 2015). Assim sendo, os Estados democráticos apresentam, atualmente, falhas genéticas e estruturais³ na resposta às novas ameaças e ambiguidades securitárias, sendo incapazes de “adaptar os seus tradicionais mecanismos de mediação de violência e da gestão de conflitualidade” (Nunes, 2004:273) aos atores emergentes que destabilizam a segurança nacional (que pode ser considerada o centro de gravidade⁴ de um Estado que, quando opugnado, incorre na disrupção do sistema).

Posto isto, a necessidade dos Estados atribuírem elevada importância à capacidade de antecipação de ameaças e formulação de respostas torna-se fulcral para a salvaguarda dos seus interesses, na medida em que contribui para a otimizada execução da tomada de decisão. Adriano Moreira (2010:20), considerando que o fenómeno da “globalização das interdependências” incorre em alterações significativas nas estruturas estatais, conclui que tal fenómeno pode confluir numa crise à escala mundial, bem como em alterações estruturais nos Estados, o que sustenta a necessidade de recorrer a instrumentos de apoio à condução do processo de tomada de decisão.

² Classicamente, são atribuídos ao Estado – e à comunidade política – os fins de *Segurança, Justiça* e de *Bem-Estar Material e Espiritual* (Lara, 2015).

³ Neste ponto, importa ter presente os conceitos de Estratégia genética (edificação de novos meios para, posteriormente, serem empregues no âmbito da Estratégia operacional) e Estratégia estrutural (procede à articulação dos meios à disposição através da análise das vulnerabilidades e potencialidades das estruturas existentes) como componentes de elaboração de planos de ação (Couto, 1988).

⁴ Entenda-se “centro de gravidade” como o “ponto da estrutura de poder de um ator que, uma vez afetado, leva à derrota” do mesmo (Ribeiro, 2005:129).

Partilhando a ótica de Moreira (2010), reconhece-se que a atualidade, demarcada por elevados fluxos de informação que transpõem fronteiras geográficas, é regida pelo “poder da circunstância”⁵. Assim, e seguindo igualmente a lógica de Vieira Borges (2018:24), considera-se que os “estudos de análise e prospetiva devem ter em atenção o *poder da circunstância*”, de modo a possibilitar a delineação de estratégias alternativas que se adequem atempada e eficazmente a eventuais alterações na ordem internacional. Na mesma linha, Nuno Lemos Pires (2018:90) atenta para uma coesão estratégica na qual o “coletivo organizado” (*ends*), “a narrativa afirmativa” (*ways*) e a “coerência dos valores” (*means*) são características inerentes aos Estados democráticos⁶, tirando partido da noção de “coletivo” enquanto base multilateral da Organização Internacional em apreço nesta investigação.

Contrariamente aos estudos previamente realizados, embora sejam vários os que se debruçam sobre as IE na NATO, a maioria destes, sobretudo os publicados no pós 11 de setembro de 2001, foca-se no processo analítico ou organizacional das Informações, descurando a prática da partilha de Informações entre os Estados no quadro institucional, análise a que este estudo se propõe. Esta investigação destaca-se ainda por integrar uma análise sobre o processo de tomada de decisão, acrescentando a vantagem da metodologia de observação participativa sobre o mesmo.

Reafirma-se assim que a pertinência da presente Dissertação, ao enfatizar a imprescindibilidade do apoio das IE ao processo de tomada de decisão, procura conferir ao quadro organizacional e multilateral uma perspetiva abrangente sobre as metodologias existentes no âmbito da atividade das Informações na NATO e o impacto que esta assume para o processo de tomada de decisão (de modo a que este resulte na segurança dos Aliados). Com efeito, pretende-se demonstrar os desafios com que as nações Aliadas se deparam, de modo a consciencializar o leitor para estas questões. Deste modo, sendo Portugal um dos Estados fundadores da Aliança, esta Dissertação visa contribuir com elementos científicos que expliquem o processo e os decorrentes desafios existentes no contexto do apoio das IE ao

⁵ Tome-se como exemplo as questões que na atualidade marcam os debates internacionais, designadamente o Tratado INF, o Brexit, as tensões no Estreito de Ormuz (notícias da ordem do dia consultadas a 30 de junho de 2019).

⁶ Os únicos abrangidos por esta investigação.

processo de tomada de decisão da NATO, de modo a constituir uma base teórica para o fomento da atividade dos especialistas das Informações e dos decisores nacionais.

Nota Metodológica

Previamente a qualquer consideração relativa às opções metodológicas selecionadas no âmbito do presente estudo, tenha-se em linha de conta as palavras de Carl von Clausewitz, que corroboram a necessidade da conjugação de conceitos que, apesar de distintos entre si – Informações, Estratégia e Tomada de Decisão – atuam em conjunto na prossecução dos interesses do Estado soberano: “É necessário começarmos por lançar um olhar sobre a natureza do todo, isto porque é fundamental que na análise de qualquer uma das partes a sua relação com o todo seja sempre mantida debaixo de olho” (2007:9).

Neste estudo dar-se-á primazia à opção metodológica qualitativa, que se distingue da metodologia quantitativa pela sua abordagem descritiva, na qual, “os dados recolhidos são (...) ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico” (Bogdan e Biklen, 1994:16). Assim, torna-se pertinente referir que o método qualitativo se configura pela presença ou ausência de uma determinada característica de conteúdo ou de um conjunto de características num fragmento específico de mensagem tido em consideração (Bardin, 2009).

Como tal, no contexto da presente análise, será essencialmente empregue a característica indutiva do método qualitativo (Carmo e Ferreira, 2008). Deste modo, a análise da informação de forma indutiva reflete um processo mental através do qual, partindo de dados particulares, infere-se uma verdade geral ou universal, que não se encontra explicitamente integrada nas partes analisadas (Prodanov e Freitas, 2013). Posto isto, o objetivo primordial dos argumentos indutivos é alcançar conclusões que vão para além daquilo que se verifica nas premissas examinadas (Prodanov e Freitas, 2013). Da mesma forma, o objetivo metodológico deste estudo passa por uma classificação explicativa, onde se procura identificar os fatores que suscitam um determinado acontecimento, “aprofundando o conhecimento da realidade” (Prodanov e Freitas, 2013:127).

Neste âmbito, o método de pesquisa qualitativa tem como foco essencial os contextos, a recolha e análise de dados referentes aos mesmos. A fim de assegurar a qualidade analítica, adaptando a análise qualitativa de modo equitativo às especificidades do estudo, recorrer-se-á, principalmente, às técnicas de análise documental e de conteúdo.

Assim, no que concerne à técnica de análise documental, far-se-á uma pesquisa bibliográfica através de matérias já publicadas, que assumam especial relevância para a realização da operacionalização de conceitos e estado da arte, bem como para uma compreensão mais aprofundada do objeto de estudo em apreço. Recorrer-se-á, igualmente, a documentos que careçam de tratamento analítico, nomeadamente documentos oficiais (fontes primárias) e/ou científicos (fontes secundárias), de modo a verificar “traços semelhantes de experiências ou interações” (Flick, 2007:ix) entre as partes intervenientes da análise. No momento de análise de documentos, tratar-se-á de “selecionar, tratar e interpretar a informação bruta” (Carmo & Ferreira, 2008:73) com vista a deduzir a informação subjacente, transformando-a com o propósito de “atingir o armazenamento sob uma forma variável e a facilitação do acesso ao observador, de tal forma que este obtenha o máximo de informação, com o máximo de pertinência” (Bardin, 2009:45-46). Deste modo, do conjunto de documentos analisados destacam-se livros, publicações científicas, recurso a páginas web relacionados com os temas, produtos de *think tanks* e documentos não classificados da NATO.

No que respeita à técnica de análise de conteúdo, seguir-se-á uma ordem concreta, selecionando, num primeiro momento, os documentos a serem analisados. Posteriormente, com base nos documentos examinados, proceder-se-á à formulação de princípios que sustentem a importância das IE para o processo de tomada de decisão. Note-se que a análise de conteúdo se trata de um método de investigação que visa efetuar inferências válidas dos dados recolhidos para o contexto em que se insere a pesquisa, de modo fornecer ao leitor uma sólida e factual base de conhecimento (Krippendorff, 2004). Com este sustentáculo, a finalidade desta investigação passa por obter uma descrição ampla e condensada do papel das IE no processo de tomada de decisão da NATO.

De modo a obter informação mais detalhada e fidedigna, foram realizadas sete entrevistas semiestruturadas, tendo sido utilizada a mesma linha de questões para todos os inquiridos, cuja resposta era livre. Estas questões visavam ir ao encontro dos objetivos da

Dissertação, deixando ao critério destes a condução daquilo que é considerado uma “conversa com um objetivo” (Ghiglione e Matalon, 1997:64). As questões foram colocadas do seguinte modo⁷:

- Em que medida considera que as IE fomentam o processo de tomada de decisão na NATO?
- Como é, na prática, a relação entre os Serviços de Informações nas nações Aliadas e a JISD?
- Qual o fluxo de Informações partilhadas pelos Aliados? Quais os Aliados que partilham mais Informações (e menos)? Que tipo de contribuições são mais usuais?
- Quais os motivos que impedem os Aliados de partilhar mais Informações? Como contrariar esta situação?
- O que é que considera que influencia o Representante Permanente?

As entrevistas foram efetuadas no Quartel-general da NATO, a inquiridos de diferentes nacionalidades, representantes das respetivas Delegações nacionais e membros do Secretariado Internacional, nomeadamente da JISD. Devido às funções exercidas pelo leque de entrevistados que inclui decisores, técnicos e dirigentes da área das Informações, a natureza de grande parte das fontes foi ocultada a pedido dos entrevistados.

Tendo em conta que esta investigação assenta num estudo de caso, a “observação” não se trata apenas de uma unidade dependente da variável que inclui informação sujeita aos valores dos elementos a serem explorados (Keohne et al, 1994:117), nomeadamente através da análise documental, mas também de uma observação proativa. Neste sentido, a realização de um ano de estágio na Delegação de Portugal junto da NATO proporcionou à autora a participação diária nos Comitês subordinados da Aliança, assim como nos momentos de tomada de decisão em reuniões do Conselho do Atlântico Norte (NAC).

⁷ Note-se que algumas entrevistas foram efetuadas em inglês, tendo a tradução sido fiel às questões aqui expostas.

Questão de Partida e Objetivos

A presente investigação visa contribuir para a compreensão da interação entre Serviços de Informações nacionais no contexto multilateral da NATO, e o funcionamento dessa interação na Divisão Conjunta de Informações e Segurança da Organização e respetivos resultados. Em última instância, ao abordar o referido funcionamento, pretende-se verificar a formulação empírica de métodos de apoio à tomada de decisão resultantes dos insumos das 29 nações Aliadas, para uma decisão coletiva, tomada a nível do NAC.

Assim, após efetuadas as devidas leituras exploratórias, a presente Dissertação propõe-se responder à seguinte questão:

Como é que as Informações Estratégicas apoiam a tomada de decisão do Conselho do Atlântico Norte?

Com o intuito de responder à questão consignada, e visando direcionar a investigação de modo a “dar sentido às atividades de recolha de dados e análise” (Santo, 2010:53), definiu-se um objetivo geral, sendo este:

- Analisar a condução da atividade das Informações Estratégicas no âmbito do processo de tomada de decisão da NATO.

De modo a estreitar o foco da investigação, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- Compreender a relação existente entre os diversos Serviços de Informações Aliados e a Divisão Conjunta de Informações e Segurança da NATO;
- Compreender o processo de partilha de Informações na NATO e os constrangimentos que a ele se colocam;
- Observar e analisar o processo de tomada de decisão da NATO, em particular os fatores externos e cognitivos que influenciam a formulação de decisões.

Expostos os objetivos desta investigação, delinearam-se as diretrizes para a condução da mesma. Desta forma, após a nota introdutória e o enquadramento metodológico, e

anterior à conclusão e referência bibliográfica, pretende-se dividir a Dissertação em três capítulos. O primeiro assume uma vertente de enquadramento teórico, sendo que os seguintes se focam essencialmente no estudo de caso da NATO, correspondendo à fase de análise e discussão dos resultados, respetivamente: i) Estratégia, Informações e Processo de Tomada de Decisão: enquadramento teórico; ii) Condução e Produção das Informações Estratégicas: o caso da NATO; iii) A Influência das Informações Estratégicas no Processo de Tomada de Decisão da NATO.

Capítulo I – Estratégia, Informações e Processo de Tomada de Decisão: enquadramento teórico

Ao aludir à causa que sustenta a criação de estreitas parcerias formais entre Estados, entenda-se que, na busca pela defesa⁸ dos seus territórios, atores “*like-minded*” associam-se com a esperança de “*overcoming their rivals*” (Liska, 1968:3), originando assim um conjunto de “*arrangements that sovereign states enter into with each other in order to ensure their mutual security*” (Nye, 2007:39) o que, em termos concretos, resulta na formação de alianças.

Considerando este o motivo lato para a criação da NATO (cujas origens serão posteriormente desenvolvidas), numa época em que o rival – a União Soviética – era comumente conhecido (e reconhecido) (Clough, 2004), a *raison d’être* da NATO prendia-se com o objetivo de assegurar a defesa coletiva dos Estados que a compunham, tornando a importância da Organização incontestável. Atualmente, no ano em que se celebra o septuagésimo aniversário, o Secretário-geral, Jens Stoltenberg (2018), considerou-a “*the most successful alliance in history*”, uma façanha que atribui à capacidade que a Aliança tem de se adaptar às alterações da ordem mundial.

De facto, “o problema” maior com o qual os Estados se deparam é a necessidade de, usualmente, terem de atuar de forma preemptiva perante novas ameaças, advindo “daí a importância das análises dos serviços de inteligência” (Rêgo, 2013:92). Como tal, as novas e emergentes ameaças à segurança e soberania dos Estados requerem o desenvolvimento de respostas não tradicionais, que são alcançadas através de medidas políticas, sustentadas por capacidades que permitam aos decisores ter a informação necessária para a sua formulação.

Tratando-se a NATO de uma Organização político-militar, constituída por um conjunto de nações soberanas, destacam-se, das mencionadas capacidades, as de carácter físico⁹, e as que assumem uma índole mais ampla, incluindo elementos humanos e os resultados das suas tarefas. Neste sentido, a atividade das IE é sustentada pelas capacidades elencadas, cuja atuação tem

⁸ Segundo o Instituto da Defesa Nacional (1982), entenda-se “defesa” como o “conjunto de medidas e ações adequadamente integradas e coordenadas que, globalmente ou sectorialmente, permitem fortalecer a capacidade da Nação, com vista a alcançar a Segurança nacional, procurando criar as melhores condições para a prevenção e combate de quaisquer ameaças que, direta ou indiretamente, se oponham à consecução dos objetivos nacionais.”

⁹ Tome-se como exemplos capacidades convencionais físicas, como aeronaves, embarcações, viaturas de combate, ou até as mais recentes como os veículos aéreos não tripulados.

como objetivo providenciar aos decisores a informação necessária para que estes adequem as suas respostas, atempada e constantemente, ao rápido desenvolvimento dos desafios impostos à segurança internacional.

Para tal, deve ser considerada, estruturada e executada uma modalidade de ação (ou manobra estratégica) e avaliadas as ações a ela subordinadas, exigindo a adoção de critérios que permitam averiguar, em cada fase da evolução da situação, se o objetivo será materializado ou se é necessário proceder a alterações na consecução do plano (Ribeiro, 2010). Deste modo, não basta fixar o objetivo, este tem de ser materializável. Assim, partindo do mote de Clough (2004:601,602), ao declarar que “*strategic intelligence has always played a key role in underpinning national and multinational decision making and military planning*”, depreende-se que a ação das IE na NATO materializa o objetivo de (bem) informar o corpo decisório, para que este adote as necessárias estratégias de resposta adaptadas aos desafios que possam surgir.

1.1. Estratégia

No seio de um Estado democrático, as estratégias adotadas pelos decisores políticos¹⁰ almejam alcançar o supremo interesse nacional, garantindo a independência, soberania e o normal funcionamento das instituições públicas (Silva Ribeiro, 2010). Na ótica do General Abel Cabral Couto (1988:69), “cada Estado tem, como preocupação primária, a sua segurança, a fim de poder garantir a sua existência, usufruir os seus direitos e proteger os seus interesses”.

Primeiramente, é necessária uma breve ressalva à utilidade da própria Estratégia para as Informações, sendo que estas “adotam medidas estratégicas” sem que as mesmas “provoquem desequilíbrios” no seio governativo; tendo em vista a “conceção de uma «grande estratégia» considerada assim pelo alcance dos seus efeitos, mas também pela sua permanência no tempo.” (Romana, 2008:99). No quadro teórico em causa, é imprescindível salientar a importância das Informações para a Estratégia, particularmente devido ao seu carácter prospetivo, tendo em vista facultar aos decisores caminhos diferentes de (re)ação (Fernandes, 2014). A referida natureza prospetiva tem como “quadro de atuação” a “identificação de atores, caracterização de fenómenos e perceção de tendências” (Romana, 2008:98) num processo de avaliação de riscos

¹⁰ Estas correspondem à “Sede do poder”, que pode ser entendida como “o indivíduo, grupos de *elite* ou instituições que detêm efetivamente o controlo sobre uma parte decisiva e eficiente do poder” (Lara, 2015, p. 297).

e ameaças à integridade dos Estados. Assim, a Estratégia serve-se das Informações como ferramenta para alcançar os objetivos previamente definidos, nomeadamente através da análise prospetiva enquanto base de um plano metodológico, no qual se procura controlar o processo do tempo de modo favorável aos interesses do decisor político.

Neste contexto, a Estratégia destaca-se como meio de resposta às necessidades de um quadro político superior, que surge a par com a ideia clara da arte inerente ao processo estratégico. Sun Tzu, por volta de 544-496 a.C., frisou a necessidade da arte da Estratégia com fins militares, sendo que aquilo que apelidava de “arte da guerra” não era mais do que a necessidade política de recorrer à Estratégia, considerando-a de “vital importância para o Estado” (2009:9). Em 1832, Carl von Clausewitz assumiu que o entendimento da essência da guerra contribuiria para apoiar os decisores a alcançar não apenas a vitória do conflito, mas conseguiu-la modo mais eficaz. O estratega alemão observou que os decisores recorriam à guerra como um instrumento político, tratando-se apenas de um meio para alcançar o objetivo primário, no que concluiu que *“war is merely the continuation of policy by other means”* (Clausewitz, 2007:28).

Tendo presente a génese militar da Estratégia, os primeiros a conceptualizá-la epistemologicamente foram militares. Nos anos 70, o General Beaufre emergiu com a definição de “arte de empregar a força ou a coação para atingir os fins fixados pela política” (citado por Couto, 1988:196-197). O sociólogo francês Jean-Paul Charnay, aludindo também à vertente da “arte” na Estratégia, referiu-a como “a arte de combinação dos fatores de decisão, usando, para cada um deles, a parte subjetiva e a parte objetiva dos critérios de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade” (1990:33).

Assim, a Estratégia é considerada ciência dado poder tratar-se de objeto de estudo científico, analisada por meio de métodos científicos, podendo ela própria ser utilizada como metodologia. Por outro lado, é considerada arte na medida em que se trata da hábil formulação e operacionalização da modalidade de ação, envolvendo a combinação dos fatores de decisão, não só com base objetiva, mas também subjetiva (Ribeiro, 2010). Em Portugal, o General Abel Cabral Couto definiu-a como a “ciência e arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitem ou possam suscitar a hostilidade de uma outra vontade política” (1988:209). Todavia, a presente

investigação, considerando válidas todas as definições supracitadas, servir-se-á do conceito outorgado pelo Almirante António da Silva Ribeiro, que identifica a Estratégia como a “ciência e arte de edificar, dispor e empregar meios de coação num dado meio e tempo, para se materializar um objetivo fixado pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo” (2010:22).

No entanto, a base *parabellum* da Estratégia (focada apenas na sua vertente operacional), como técnica de violência organizada ao serviço de fins políticos, transgrediu para a criação dos Estudos Estratégicos enquanto instrumento ao serviço do interesse nacional. A nova ideia de Guerra Total, resultante da Segunda Guerra Mundial, exaltou a necessidade de modificar o “*traditional doctrinal bias*” sobre os conceitos de Guerra e Estratégia, conferindo gradual importância à “*civil defense*” (Brodie, 1959:xi). Assim se alterou o paradigma até então concebido, demonstrando aos decisores políticos a imprescindibilidade da perceção da guerra em ambiente estratégico de paz, e vice-versa.

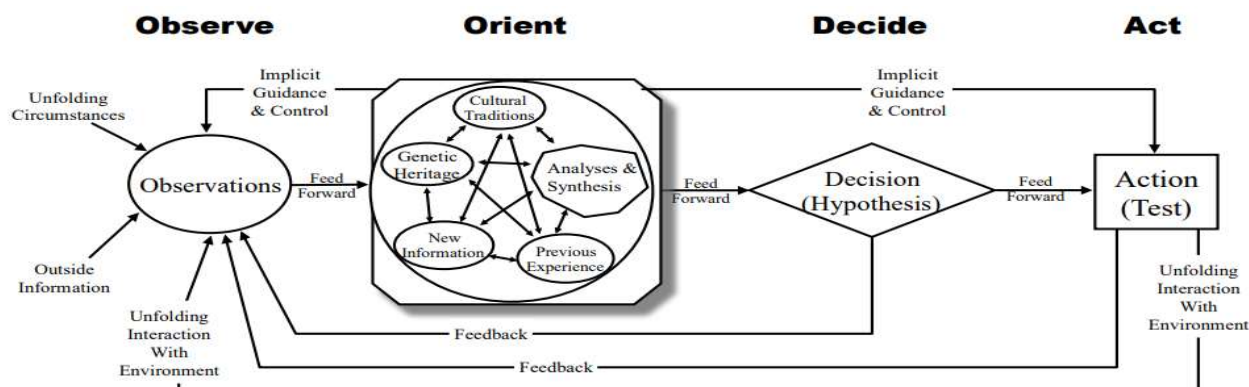
Esta perceção baseia-se na capacidade de interpretação de um Estado relativamente aos restantes atores, nomeadamente aqueles que assumem interesses antagónicos. Deste modo, a abordagem interdisciplinar das Ciências Sociais demonstrou-se fundamental, sobretudo a partir do conceito de cultura estratégica, de Jack Snyder¹¹, o qual corrobora a “influência da cultura nos processos decisórios organizacionais e informacionais respeitantes à defesa” (Romana, 2016:14), demonstrando que a Estratégia deve ser orientada para “as questões do processo e dos mecanismos de tomada de decisão, em especial quanto à sede do poder estratégico” (*id.*:15).

O conceito de cultura estratégica pode ser materializado através da fórmula (em forma de *loop*) OODA – Observação, Orientação, Decisão e Ação –, da autoria do Coronel John Boyd¹², que explica a “*human interaction among individuals or political groups in a competitive environment*” (Rule, 2013:5).

¹¹ “Strategic culture can be defined as the sum total of ideas, conditioned emotional responses, and patterns of habitual behavior that members of a national strategic community have acquired through instruction or imitation and share with each other” (Snyder, 1977:8).

¹² Desenhado por Franklin C. Spinney.

Figura 1 - Modelo OODA: Observação, Orientação, Decisão e Ação



Fonte: Rule, 2013:6

A compreensão desta fórmula, representada na Figura 1, que se revela pertinente não só a nível operacional tático, mas em qualquer ambiente de competição entre contrários, como é o caso da NATO, por se tratar de uma Aliança político-militar multilateral com desafios identificados e ameaças definidas. O esquema OODA visa conferir aos Estados a habilidade de *“get inside the time/space decision making cycle of an opponent”* (Rule, 2013:5), alcançando vantagem competitiva.

O presente esquema, que se apresenta de elevada complexidade estratégica, assume uma componente metodológica base de apoio à compreensão do processo de tomada de decisão, contribuindo para a correta orientação de um problema, a fim de alcançar a sua solução mais eficazmente e no menor lapso temporal possível.

1.2. Tomada de Decisão

Alexander Mintz (2003:2) aludiu ao estudo da tomada de decisão como transversal a todas as disciplinas das ciências sociais, corroborando a importância que esta temática assume para a presente investigação, nomeadamente à luz do contexto organizacional-estrutural, que refere os constrangimentos emanados das Organizações do sistema internacional (Vertzberger, 1990), neste caso a Organização do Tratado do Atlântico Norte. Tratando-se esta de uma Organização Intergovernamental de natureza político-militar, e atendendo ao quadro multidisciplinar desta Dissertação, considera-se desde já fundamental

“a análise dos fatores culturais e psicossociológicos na estruturação e organização de objetivos estratégicos de defesa para o estudo dos valores e padrões securitários da comunidade total de um Estado e para a compreensão do papel de uma cultura nos processos de conceção e execução de uma estratégia” (Romana, 2016:14-15).

Numa ótica semelhante, Alden e Aran (2017:19) aludem à importância da análise sobre o processo de tomada de decisão, dado o seu objetivo de “*unlock and explain the complexities of state conduct in the international system*”. De modo a proceder a esta compreensão, torna-se imprescindível a realização de uma análise sobre as variáveis que influenciam o processo decisório (*id.*, 2017), designadamente os supracitados fatores culturais e psicossociológicos.

Atestando esta relevância, foram muitos os académicos que aplicaram os conhecimentos da Psicologia ao estudo dos comportamentos políticos na arena internacional (Heuer, 1999:3). Deste modo, ao nível da Psicologia Política, modelos racionais e cognitivos de tomada de decisão são abundantes na literatura (Mintz, 2003), demonstrando a utilidade da investigação neurocientífica no apoio às Ciências Sociais, com especial ênfase na compreensão dos processos de tomada de decisão (McDermott, 2014a), ao nível organizacional e individual. Similarmente, Nick Wright (2015) considera que a investigação no âmbito das neurociências é exímia para a explicação de comportamentos adversos em termos de funções cerebrais e respostas comportamentais, nomeadamente no contexto da vertente securitária dos Estados. O mesmo acrescenta que a mais-valia desta análise assenta na contribuição para a previsão de respostas diferentes a eventuais desafios e ameaças.

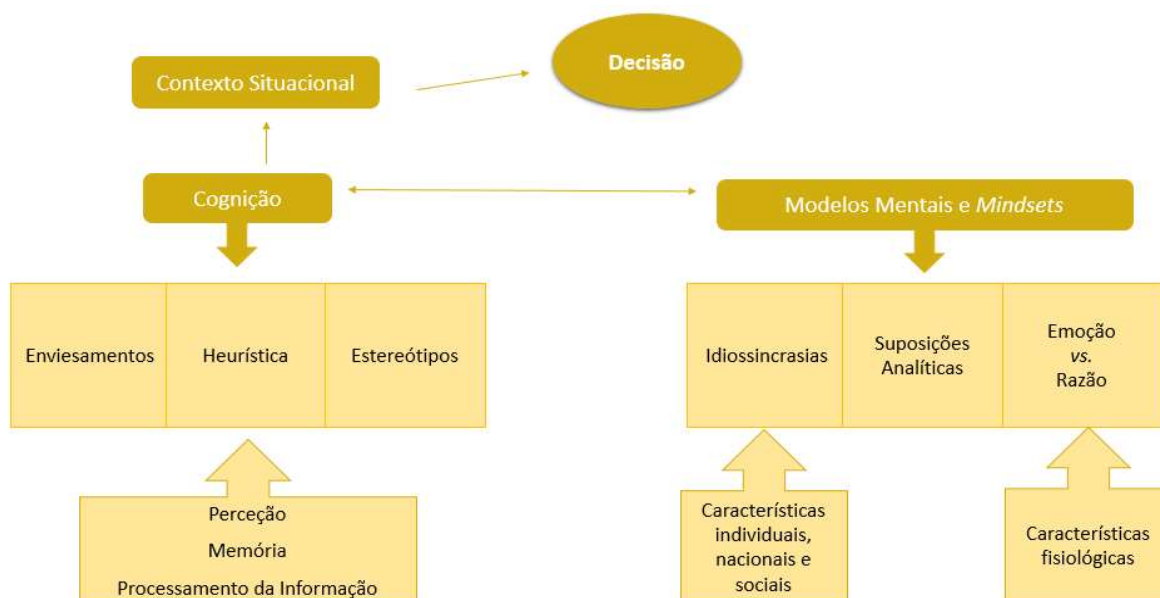
Posto isto, e nos trâmites do presente estudo de caso, reconhece-se como essencial compreensão das condicionantes internas e externas ao indivíduo no momento da tomada de decisão, de modo a contribuir para a identificação de medidas de mitigação das variáveis que possam representar um desafio à tomada de decisão atempada e eficaz. Assim, considerando que “*the core of any decisionmaking and information processing operation is the human being*” (Vertzberger, 1990:111), importa primeiro explicar a noção de processamento da informação.

Tendo em conta que o aumento da complexidade e incertezas do sistema internacional condicionam a capacidade de o decisor antecipar e controlar os resultados das decisões tomadas, o processo decisório deve ser orientado para se adequar ao contexto político, social e físico, de modo a minimizar os riscos associados à decisão tomada (Blumer, 1967). Yaacov Vertzberger

(1990) definiu processamento de informação como o conjunto de atividades, conduzido a nível individual ou coletivo, no qual os decisores procuram uma compreensão precisa do ambiente que os rodeia, de modo a selecionar a melhor opção de resposta. Ao longo deste processo a informação é recolhida e interpretada, passando por uma comparação de custo benefício das várias alternativas, terminando com a escolha do decisor pela opção que pareça resultar no maior custo-benefício. Deste modo, denota-se que o processamento da informação está relacionado com o ciclo OODA, conforme descrito na Figura 1.

A Figura 2 elucida sobre os variados fatores, internos e externos, que influenciam o indivíduo no momento do processamento de informação, com impacto direto na tomada de decisão, sem que o mesmo se aperceba. Reitera-se assim a natureza humana como condutora do processo de tomada de decisão, uma vez que o âmago de cada decisão tomada, bem como de cada operação de processamento da informação¹³ que se associa ao processo em análise, é o indivíduo (McDermott, 2004).

Figura 2 - Variáveis Influenciadoras da Tomada de Decisão¹⁴



Fonte: elaborado pela autora

¹³ Considere-se o termo “processamento da informação” como o processo para a compreensão de um “*broad but interrelated range of cognitive and motivational phenomena*” (Vertzberger, 1990:1) no processo de tomada de decisão individual.

Desta forma, verifica-se que os fatores cognitivos e processamento de informação ao nível individual são condicionados pela natureza das circunstâncias em que o decisor se encontra no momento da fase de decisão do ciclo OODA. Assim, estabelecendo que a tomada de decisão se trata, sobretudo, de um processo cognitivo, é também certo que este processo é influenciado por variáveis que interagem entre si, nomeadamente emoções, fatores motivacionais (dos quais se destacam as experiências), sociais (nomeadamente a base cultural), neurológicos, genéticos (como a personalidade) e situacionais (em particular os fisiológicos) (Suedfeld, 2015).

Gompert et. al (2015) afirmam que o processo de tomada de decisão é efetuado a três níveis, correspondente ao indivíduo, à Organização na qual o mesmo se insere, e no fluxo de informação que recebe. Considerando que o fluxo de informação assume uma componente mais dinâmica, uma vez que pode ser alterada a cada momento dada a rapidez de alterações nos diversos pontos estratégicos do sistema internacional (e tendo em conta que as condicionantes da política externa de um Estado impactam num outro Estado), denota-se que compete ao corpo decisório (individual ou coletivo) adaptar-se a esta dinâmica e alterações. Desta forma, a eficácia da decisão depende da capacidade dos decisores absorverem os variados fluxos de informação, de modo a que o seu processamento seja rápida e adequadamente racionalizado (id., 2015). No caso de que este processamento se revele falível, o que é bastante provável dada a relação *tempo reduzido para a tomada de decisão vs rápido fluxo de informação* que condicionam a atividade do ser humano, o resultado pode corresponder a erros cognitivos que condicionam a resposta política, uma vez que “*cognitive processes are adequate over the course of time*” (Vertzberger, 1990:346).

No âmbito das variáveis influenciadoras da tomada de decisão, acrescem ainda fatores fisiológicos, decorrentes da saúde física, níveis de ansiedade, eventuais prescrições medicinais que possam alterar o estado fisiológico normal, condicionantes hormonais, fadiga e afins. Por sua vez, estes fatores podem causar um significativo declínio intelectual e das capacidades cognitivas, podendo afetar o processamento da informação e, por conseguinte, a tomada de decisão (Mintz, 2003).

No entanto, os indivíduos, geralmente, formam parte de grupos sociais e Organizações. Estas últimas assumem particular importância no contexto do multilateralismo e política

externa, sendo que a agenda do coletivo afeta a decisão individual (Hudson, 2005). Desta forma, corroboram-se os níveis de análise defendidos por Gompert et. al (2005), manifestando-se a importância de, mesmo no seio de uma Organização, atender às variáveis que moldam o indivíduo.

Tendo em conta as considerações expostas, infere-se a necessidade da adoção de instrumentos que facilitem a capacidade de adequação do decisor ao rápido fluxo de informação. O instrumento mais eficaz trata-se das IE, uma vez que na sua ação integram um conjunto de atividades que tem por fim recolher, analisar, processar e disseminar a informação ao decisor.

1.3. As Informações Estratégicas: a pertinência para a tomada de decisão

Os atuais desequilíbrios do sistema internacional dificultam “a análise e compreensão dos fenómenos, a sua ponderação relativa e, conseqüentemente, a escolha de metodologias adequadas para com eles lidar” (Rêgo, 2013:96). Como tal, os Estados assumem a imprescindibilidade de reorganizar a hierarquização dos seus interesses (Johnson, 2007a) e, por conseguinte, adequar as estratégias concebidas às circunstâncias (Moreira, 2010). Assim, com o intuito de produzir decisões passíveis de equilibrar a política externa e garantir a segurança estatal, os mesmos enfrentam a necessidade de adotar “novas estratégias de prevenção de conflitos e ameaças” (Romana, 2004:258), em busca de equilíbrio no competitivo seio internacional.

Deste modo surge a necessidade de os Estados se servirem de instrumentos capazes de dotar os decisores de um fluxo informacional pertinente, facultando-lhes caminhos diferentes de (re)ação (Fernandes, 2014), para que a decisão tomada resulte em vantagem estratégica, nomeadamente¹⁵ através da capacidade de gestão de crises, prevenção e resposta a qualquer ameaça à estrutura democrática. Desta necessidade destaca-se a pertinência das Informações Estratégicas, que emergem como “instrumento imprescindível ao processo de tomada de decisão política” (Romana, 2004:258) pela sua capacidade de prestar um “apoio isento e

¹⁵ Tendo em conta que o foco desta Dissertação assenta em matérias de Segurança e Defesa.

esclarecido aos órgãos de soberania, os quais garantem o regular funcionamento das instituições democráticas e o cumprimento da Constituição” (Cardoso, 2004:16).

A referida natureza prospetiva tem como “quadro de atuação” a “identificação de atores, caracterização de fenómenos e perceção de tendências” (Romana, 2008:98) num processo de avaliação de riscos e ameaças à integridade dos Estados. As IE surgem enquanto “instrumento estratégico do Estado, essencial para o apoio à decisão política” (CEDN, 2013:31), contribuindo para a Estratégia como ferramenta para alcançar os objetivos previamente definidos, nomeadamente através da análise prospetiva enquanto base de um plano metodológico, no qual se procura controlar o processo do tempo de modo favorável aos interesses do decisor político.

Assim, tendo em conta a referida relação entre as Informações e a Estratégia, as Informações Estratégicas procuram contribuir para a manutenção da integridade dos Estados soberanos, através de metodologias que visam identificar as melhores táticas, servindo o propósito de antecipar e evitar a incerteza e surpresa estratégica e, consequentemente, fornecer ao topo decisório informação relevante para que o mesmo possa “superar problemas e explorar eventualidades” de modo mais produtivo e conducente ao melhor emprego dos “meios de coação” (Ribeiro, 2010:22).

Marrin (2014:5) atenta para a distinção entre Informações¹⁶ e Informações Estratégicas, cujos objetivos de atuação – e ela própria – diferem consoante problemas específicos. Assim, a par com Gill e Phythian (2016:7), lamenta a negligência dos “*modern efforts to define Intelligence*”, na medida em que muitas vezes é descurada a distinção de Sherman Kent, que defende que as Informações são estratégicas por visarem alcançar o conhecimento vital para a sobrevivência do Estado, sobre o qual os países baseiam “*national policy toward the other states of the world*” (Kent, 1949:3), rematando esta ideia com a definição de que “*Intelligence is official information on foreign developments and situations*” (1972:4). Kent considerou ainda

¹⁶ Scott e Jackson (2004:141) aludem a Informações como “*the process of gathering, analysing and making use of information*” sendo que, segundo Warner (2009:28), o termo é também aplicado “*to the activity which results in the product and to the organizations engaged in such activities*”. Por seu turno, Lowenthal (2009) defende a ideia de que as Informações se tratam de uma subcategoria da informação, ressaltando que “*all Intelligence is information; not all information is Intelligence*” (2006:2), definindo o termo como “*the process by which specific types of information important to national security are requested, collected, analyzed, and provided to policy makers*” (2006:9).

que as Informações significam o “conhecimento” necessário sobre o qual as nações, “*in war and peace, must rest*” (*id.*, 1972:4).

Constata-se assim que as IE baseiam a sua atuação numa lógica do exterior para o interior do Estado, uma vez que “fazem parte integrante da hierarquização da gestão de interesses externos” (Romana, 2008:99). As mesmas focam-se, essencialmente, no “conhecimento referente às possibilidades, vulnerabilidades e linhas de ação prováveis das nações estrangeiras” (Platt, 1974:31), materializando a tentativa dos decisores na identificação de potenciais riscos e benefícios a nível nacional e internacional (Johnson, 2007a). Na prática, as IE tornaram-se mais estruturadas com o estabelecimento de Embaixadas “*as the post-Westphalian concept and practice of international relations evolved*” (Rathmell, 2002:90), demonstrando a atuação conjunta da atividade das informações e da diplomacia enquanto instrumentos basilares de apoio à tomada de decisão dos Estados.

O emergir de uma definição de IE no seio institucional surgiu, formalmente, em 1947, impulsionada por Harry Truman, então presidente dos EUA, ao entender a pertinência do acesso mais organizado e preeminente a informação relativa às vicissitudes das relações internacionais (Lowenthal, 2009). A ideia foi materializada com a ratificação do *National Security Act* de 1947, no qual se estabeleceu a separação entre *domestic* e *foreign Intelligence* (que hoje se pode considerar como Informações de Segurança e Estratégicas, respetivamente). O documento define *Foreign Intelligence* como as Informações relativas às capacidades, intenções ou atividades correspondentes a “*foreign governments or elements thereof, foreign organizations, or foreign persons*” (Warner, 2002:15).

No início dos anos 90, a *Central Intelligence Agency* (CIA)¹⁷ considerou Informações como “*knowledge and foreknowledge of the world around us – the prelude to Presidential decision and action*” (1991:13). Todavia, foi em 1996 que se deu maior importância a uma definição de Informações e, como tal, a *Brown-Aspin Commission*¹⁸ definiu-as como

¹⁷ A CIA foi estabelecida através do mencionado *National Security Act* de 1947, após 6 anos de história sob outras nomenclaturas. Originalmente, o objetivo da Agência centrava-se na coleção e análise de *foreign intelligence*, evoluindo a sua ação para a realização de operações cobertas (Gill e Phythian, 2006:47).

¹⁸ Entre 1995 e 1996, nos EUA, Les Aspin e Harold Brown (antigos *secretaries of defense*) dirigiram uma Comissão sobre o *status* das agências de Informações do país, que visava determinar o melhor modo de adaptar a “*Intelligence Community to the challenging new world*” do pós-Guerra Fria (Johnosn, 2004:1).

“information about «things foreign»¹⁹ (...) needed by the Government for the conduct of its functions” (Brown e Rudman, 1996:22). No entanto, os acontecimentos do início do presente século marcaram uma nova era para as Informações (Johnson, 2007b) e, consequentemente, o *Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act* (IRTPA) de 2004²⁰ redefiniu o conceito de Informações (segundo a visão norte-americana), passando a existir apenas a noção de “national intelligence”, que abarca os termos de “foreign, domestic, and homeland security” (Lowenthal, 2009:60).

Segundo a definição oficial do Pentágono, as Informações Estratégicas são o tipo de “Intelligence that is required for the formulation of strategy, policy, and military plans and operations at national and theater levels” (Department of Defense, 2001:505). Friedrich W. Korkisch (2010:14), distinguindo IE das de cariz operacional e tático, e numa tentativa de alavancar as Informações no seio da NATO, elaborou um paralelismo político, considerando Informações Estratégicas como “political intelligence and large-scale forecasting on possible antagonist or hostile governments”, cujo objetivo é a delineação de possíveis desenvolvimentos políticos, de modo a prover a nata decisória com alternativas necessárias para uma atuação eficaz. Com maior enfoque na base securitária das nações, Chris Clough (2006:602) definiu as Informações Estratégicas como um “mecanismo” para a previsão de ameaças à estabilidade e segurança de uma nação.

A terminologia oficial da NATO, define Informações enquanto o produto resultante da recolha e processamento de informação relativa ao ambiente, capacidades e intenções dos diversos atores, a fim de identificar ameaças e facultar aos decisores oportunidades de exploração da referida informação. A mesma base de dados distingue Informações Estratégicas enquanto as Informações necessárias para a formulação de políticas, planeamento militar e provisão de indicadores e alertas a nível nacional e/ou internacional.

¹⁹ A mesma Comissão considera “things foreign” como “people, places, things, and events” (Brown e Rudman, 1996:22).

²⁰ O IRTPA de 2004 surgiu como resposta à ineficácia dos Serviços de Informações dos EUA, que culminou nos ataques terroristas a 11 de setembro de 2001 (Hedley, 2007b). O documento reafirmou a independência da CIA (Greenberg, 2007b); instaurou a posição de *Director of National Intelligence* – DNI –, suplantando o prévio *Director of Central Intelligence* – DCI –, e reiterou a necessidade de partilha de informação entre as variadas Agências de Informações, na procura de uma consolidação da eficácia das mesmas, de modo a substituir “the current dispersal of authority” (Johnson, 2007b:9).

Assim, distinguindo-se das Informações de Segurança, de cariz mais vocacionado para o interior do Estado, as Informações “são estratégicas porquanto contribuírem para a ativação de mecanismos operativos que têm por fim ajudar à eficácia máxima na tomada de decisão situacional ou prospetiva”, resultando de um processo “proativo” e “ofensivo” do próprio Estado (Romana, 2008:99). Com base no supra desenvolvido, e no âmbito desta Dissertação, toma-se como factual a imprescindibilidade das Informações Estratégicas para o apoio à tomada de decisão. Desta forma, considera-se que as principais vantagens da atuação das IE para a tomada de decisão decorrem essencialmente do facto de economizar o tempo do decisor (realizando o processamento da informação na sua vez), conferindo-lhe uma visão atempada e imparcial da informação.

1.3.1. Ciclo de Produção das Informações

De maneira a efetivar o papel que lhe é atribuído, isto é, de modo a fornecer ao decisor “*requirement for information*” (Marrin, 2007a:201), as IE recorrem a metodologias e matrizes de análise próprias (Rêgo, 2013), sendo parte delas resultantes do contributo das Informações enquanto área de estudos, como previamente mencionado. Neste contexto, a metodologia científica consensualmente (mais) utilizada pelas estruturas orgânicas é o ciclo de produção das Informações (CPI). Este visa determinar significados “*from the raw intelligence*” (Marrin, 2007a:201) que constituam informação de valor acrescentado para o decisor político.

De um modo geral, o CPI corresponde ao processo de condução das Informações, cuja atividade é realizada pelas estruturas orgânicas – cujos profissionais especializados efetuam a pesquisa ao mais alto nível (Fernandes, 2014) –, e do qual resulta o produto. O mesmo inicia-se, geralmente, com base em requerimentos dos decisores, de modo a responder às denominadas KIQ ²¹ (Johnson, 2007b), empregues pelo “*intelligence customer*” (Clark, 2013:33). Paralelamente, a identificação desses requisitos também surge por parte da comunidade das Informações, ao avaliar as necessidades políticas sobre as quais se espera um pertinente contributo, bem como ao priorizar as necessidades estatais (Lowenthal, 2009:96).

Uma vez estabelecidos os requisitos e as prioridades, inicia-se a formulação das modalidades de ação a serem seguidas ao longo do restante ciclo, no âmbito do planeamento estratégico, de modo a ajustar todo o processo na direção desejada, determinando como os

²¹ *Key Intelligence Questions*.

restantes componentes do ciclo devem responder e enfrentar os eventuais problemas (Clark, 2013). Nesta fase, define-se, igualmente, a operacionalização estratégica, que corresponde ao conjunto de atividades e ações necessárias para a execução de um plano estratégico, definindo o modo como a implementação do plano deve ser efetuada e os órgãos de pesquisa mais adequados para o efeito (Ribeiro, 2010b), o que se revela de extrema importância, dado que, na hipotética falha de um planeamento coeso que esme todas as alternativas, o sucesso das restantes fases pode ser comprometido. Assim, o dito plano deve conter a formulação dos quesitos a colocar aos órgãos de pesquisa, bem como delineadas as “formas e métodos de exploração das potenciais fontes e dos prazos a cumprir” (Fernandes, 2014:109).

Concluída a realização do planeamento e direção, é necessário proceder à pesquisa e recolha da informação que, neste ponto, ainda se encontra a cru – *raw information*, não se tratando ainda da “*truly intelligence*” (Lowenthall, 2009:103). Na ótica de Lowenthall, “*collection is also the first facet of intelligence where budgets and resources come into play imprecise terms*” (2009:103). O processo de pesquisa demonstra-se contínuo e dinâmico, recorrendo a metodologias, técnicas e instrumentos de exploração das fontes de informação através da recolha da mesma.

A obtenção de informação trata-se de um processo que resulta da pesquisa de fontes de origem aberta (OSINT – *Open Source Intelligence*²²) e coberta. A exploração das mesmas pode ser executada por elementos humanos (HUMINT – *Human Intelligence*), bem como através da utilização de meios técnicos e tecnológicos (TECHINT – *Technical Intelligence*²³) (Richelson, 1990). O recorrer a estas fontes deve ser efetuado em conjunto, dado que a sua complementaridade é fundamental para evitar lapsos e duplicação da informação (Korkisch, 2010:44). Nesta fase, contudo, levanta-se a questão da quantidade de informação que deve ser recolhida. Se, por um lado, mais informação pode significar uma maior probabilidade de corresponder aos objetivos requeridos (de modo a responder eficazmente às KIQ); por outro lado, nem toda a informação disponível assume um valor acrescentado. Esta ambiguidade

²² Entenda-se OSINT como o tipo de informação desclassificada que “*has been deliberately, discovered, discriminated, distilled and disseminated to a select audience in order to address a specific question*” (Steele, 2007a:129), e cujos produtos contribuem para reduzir a quantidade de informação previamente requerida a ser coletada, limitando a pesquisa às questões que não podem ser respondidas através de OSINT.

²³ A informação recolhida por via de TECHINT necessita de ser traduzida, descriptada e interpretada, de modo a adequar-se à posterior análise (Lowenthall, 2009). No caso da informação recolhida via HUMINT, esta deve ser validada e organizada num formato de relatório (Clark, 2013).

remete para a fase seguinte do ciclo, na qual a informação é processada, a fim de identificar “*the truly important intelligence*” (Lowenthall, 2009:103).

Deste modo, é na fase do processamento que se realizam operações com vista a converter os dados e informações recolhidos num formato passível de ser utilizado pelos analistas, numa fase posterior (Hedley, 2007a), de modo a que estes possam atribuir significados lógicos à informação coletada. É também nesta fase que se procede ao escrutínio da verosimilhança das fontes, uma vez que a qualidade da informação a ser analisada é um ponto chave das Informações (Hedley, 2007a).

No âmbito da análise, a informação recolhida e, posteriormente, processada é transformada em “*truly intelligence*” (Lowenthall, 2009:103). Nesta quarta fase, o analista, que ocupa uma posição central, deve gerar perfis necessários, bem como proceder à prospeção de cenários e formulação de eventuais respostas para os mesmos (Clark, 2013). Assim, tendo em conta que “*analysts should have a key role in helping determine collection priorities*” (Lowenthall, 2009:103), o seu papel foca-se em “determinar a relevância das informações disponíveis e produzir inferências com base nas mesmas” (Fernandes, 2014:118), assumindo um papel interpretativo, no qual o mesmo formula hipóteses e conclusões sobre a informação que está a analisar e, posteriormente, a produzir. Usualmente, esta fase inclui “*a peer and supervisory review*” sobre o produto, excetuando situações de “*fast-moving combat intelligence*” (Clark, 2013:34).

Tendo o produto finalizado – a denominada *finish intelligence* –, o processo da disseminação para os consumidores (nomeadamente o decisor político ou aqueles próximos do seu círculo) é, geralmente, padronizado (Lowenthall, 2009). O produto é, então, disseminado nas formas de relatórios escritos ou *briefings* orais, devendo garantir-se que a difusão da informação é realizada em segurança, “e no respeito pelos princípios do direito (...) e necessidade de conhecer” (Fernandes, 2014:123). De seguida, dá-se uma transição para novos requerimentos e verificação de novas necessidades, e um novo ciclo recomeça (Clark, 2013).

Apesar da aparente ordem de produção lógica, o CPI trata-se de um processo dinâmico, de avanços e recuos, ditando que o “*intelligence process should revolve around how best to approach the target*” (Clark, 2013:33), e no qual as partes²⁴, em qualquer fase do ciclo,

²⁴ Entenda-se, por “partes”, profissionais das Informações Estratégicas, nomeadamente analistas e operacionais.

interagem entre si. Assim, a fase retroativa (de *feedback*), onde se verifica o retorno da informação ou do próprio processo, exige a adoção de critérios que permitam sentir, em cada fase da evolução da situação, se o objetivo será materializado ou se necessita de alterações na consecução do plano. Deste modo, não basta fixar o objetivo, este tem de ser materializável (Ribeiro, 2010b). Do *feedback* resulta a constante avaliação, a fim de verificar se é necessário adequar a estratégia (e os respetivos meios empregues) aos recursos disponíveis, de modo a obter um benefício tangível. Acresce ainda a importância que deve ser conferida ao *feedback* dado pelos decisores relativamente às respostas apresentadas.

No contexto da NATO, devido ao excesso de informação e ao pouco tempo de que os decisores dispõem (Rêgo, 2014) para uma detalhada avaliação sobre a informação que vem sendo recolhida, cabe muitas vezes ao CIC a realização do *feedback*, cujos resultados da análise são concedidos ao NAC. Posteriormente, seria aconselhável que os decisores disponibilizassem à comunidade das Informações some “*sense of how well their intelligence requirements are being met*” (Lowenthall, 2009:97), todavia tal *feedback* nem sempre acontece continuamente, novamente devido ao constrangimento de tempo dos decisores, nomeadamente nas respetivas capitais (ao dar as necessárias orientações aos RPs). Para além disto, os decisores devem ainda ter em consideração as suscetibilidades da própria comunidade das Informações caso os requisitos não estejam a ser correspondidos do modo pretendido pelas entidades superiores.

Capítulo II – Produção e Condução das Informações Estratégicas: o caso da NATO

2.1. Das Origens à Atualidade, uma Aliança com 70 Anos

As Origens

Na sequência da Segunda Guerra Mundial (1939-1945) a comunidade internacional viu as suas infraestruturas e economia devastadas, Forças Armadas arrasadas e desenfreada procura de poder pelos seus vencedores²⁵. Esta situação foi o mote para o subsequente período que, embora não tivesse ficado marcado por um conflito convencional, assolou o mundo com um clima de guerra (época que ficou conhecida por Guerra Fria), evidenciado por uma corrida armamentista e (des)equilíbrio da balança de poderes, num mundo bipolar liderado pelos Estados Unidos e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

Os resultados da Conferência de Ialta em fevereiro de 1945, que consagrou a divisão geográfica do continente europeu entre as Forças Aliadas, foram considerados pela comunidade internacional elementares para a continuação da cooperação entre as referidas potências no período que se seguiria ao conflito. Não obstante, a ascensão de Harry S. Truman à presidência dos EUA (a 12 de abril de 1945) refutou tal asserção, tendo a nova administração manifestado descontentamento com a influência soviética sobre a Europa de Leste e a recém-criada Organização das Nações Unidas (ONU) (Smith, 1990). Os receios subjacentes ao descontentamento de Truman foram confirmados com as ações de projeção de influência da União Soviética na Europa²⁶ o que instigou nos Estados Unidos um sentimento doutrinário (a “Doutrina Truman”²⁷) de apoio à reconstrução europeia na prossecução de estabilidade política

²⁵ As Forças Aliadas constituídas pelos EUA, pelo Reino Unido e pela URSS.

²⁶ Em particular com ações encobertas de apoio ao Partido Comunista da Checoslováquia, que culminou no derrube do Partido democraticamente eleito, em 1948; e no bloqueio de Berlim, numa tentativa de expandir a esfera de influência sobre a Alemanha Ocidental, o que os decisores dos EUA entenderam como uma ameaça aos valores básicos da democracia (Shlaim, 1983:11).

²⁷ A 12 de março de 1947, o Presidente dos EUA, Harry Truman, proferiu numa sessão conjunta do Congresso um discurso que serviu de mote para a “Doutrina Truman”, no qual se subentendia o papel de mediadores da liberdade, nomeadamente através de impedir a expansão soviética. Deste discurso considera-se pertinente destacar as seguintes afirmações: *“I believe that it must be the policy of the United States to support free peoples who are resisting attempted subjugation by armed minorities or by outside pressures. I believe that we must assist free peoples to work out their own destinies in their own way. I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes.”*.

económica, tendo o país posto em prática este objetivo através do Plano de Recuperação Europeia, comumente denominado de Plano Marshall²⁸.

Tendo em conta a fragilidade securitária que assolava o sistema internacional, os EUA e os então decadentes Estados europeus almejavam assistir a uma coesão da cooperação militar (e da resultante situação de segurança), a par com o progresso político e económico, maioritariamente potenciado pelo referido Plano (Smith, 1990). Esta aspiração traduzir-se-ia na criação de uma Aliança político-militar entre a América do Norte (EUA e Canadá) e nove Estados europeus (Bélgica, Dinamarca, França, Islândia, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Portugal e Reino Unido), cuja fundação oficial teve lugar a 4 de abril de 1949 com a assinatura do Tratado do Atlântico Norte²⁹, dando origem à Organização homónima, a NATO (NATO Origins, 2019).

Como tal, constata-se que a criação da Aliança teve como propósito não só impedir os avanços expansionistas da União Soviética, e a correlacionada ameaça à democracia, mas também encorajar a integração política europeia e impedir a ascensão de nacionalismos militares em território europeu, através de um aumento da presença norte-americana no continente (NATO Origins, 2019).

O Tratado de Washington, que vigora até à atualidade, assenta nos princípios da democracia, liberdade e justiça (em linha com o estabelecido na Carta das Nações Unidas), no qual as partes se comprometem a contribuir para o desenvolvimento das relações internacionais pacíficas e de condições próprias para assegurar a estabilidade e o bem-estar da área euro-atlântica, fundamentalmente através da cooperação e mútuo auxílio. É, todavia, no artigo 5.º deste Tratado que assenta a base de defesa coletiva entre os Aliados, ao promulgar que “*an armed attack against one or more of them (...) shall be considered an attack against them all*”. Na prática, e tendo presente que “*if diplomatic efforts fail, it has [NATO] the military power to undertake crisis-management operations*”, a Aliança tem legitimidade para recorrer à força

²⁸ A 5 de junho de 1947, no conturbado período subsequente à Segunda Guerra Mundial que deteriorou a economia europeia, com o intuito de prestar auxílio a este continente e, simultaneamente, impedir o avanço do comunismo da URSS, o Secretário de Estado George C. Marshall proferiu um discurso na Universidade de Harvard que se traduziria no referido programa de reconstrução europeia, que chegou a atingir 12 mil milhões de dólares para reedificação da Europa Ocidental (US History Office, 2019).

²⁹ Usualmente denominado de Tratado de Washington, local onde foi onde assinado, naquele que é hoje o Edifício Harry S. Truman.

militar, sob a ativação da cláusula de defesa coletiva do Tratado ou mandato do Conselho de Segurança da ONU, com o intuito de restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte.

Não obstante, a assinatura do Tratado não correspondeu à criação de uma estrutura militar capaz de coordenar as ações Aliadas. Debatida com esta lacuna, sobretudo quando deparada com o desenvolvimento de capacidades militares soviéticas em plena Guerra Fria, a Aliança procedeu à criação de uma estrutura de comandos coordenada, o *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, o Quartel-general usualmente designado de SHAPE³⁰, cujo comandante supremo, o SACEUR³¹, é invariavelmente um General oriundo dos EUA (NATO Origins, 2019).

Atualmente, esta estrutura integra o Comando Aliado para as Operações (ACO) que, a par com o Comando Aliado para a Transformação³² (ACT), cujo comandante supremo – SACT³³ – é sempre de origem francesa, e o Comité Militar (doravante designado de MC), representado a alto nível pelos Chefes de Estado Maior General das Forças Armadas de cada Aliado e, diariamente, por um representante Militar Permanente – MILREP, cujas reuniões têm lugar no Quartel-general em Bruxelas, compõem a vertente militar da Organização. Esta estrutura está, ela própria, subordinada a uma cadeia hierárquica, sendo que em termos gerais, as Autoridades Militares da NATO são responsáveis pela execução do planeamento operacional, cuja orientação provém da vertente política da Aliança (Michel, 2014).

A vertente política é constituída pelas Delegações Permanentes de cada nação Aliada, que se faz representar a nível diplomático pelo respetivo Representante Permanente (RP). Ao mais alto nível, a representação é ministerial, nomeadamente com reuniões regulares de Ministros de Negócios Estrangeiros e da Defesa³⁴, bem como a nível de Chefes de Estado e Governo³⁵. Neste âmbito, o Conselho do Atlântico Norte (NAC) trata-se do principal órgão

³⁰ Cujas sede está localizada em Mons, na Bélgica.

³¹ Cujas designação original é *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR), tendo sido o primeiro comandante supremo o General Dwight D. Eisenhower.

³² Com sede em Norfolk, no Estado da Virgínia, nos EUA.

³³ *Supreme Allied Command Transformation*, na nomenclatura original.

³⁴ A Pasta da Defesa conta com três reuniões anuais e a dos Negócios Estrangeiros duas.

³⁵ Estas reuniões consistem nas Cimeiras da NATO, que se tratam do fórum no qual os Chefes de Estado e Governo dos países Aliados aprovam resultados das negociações tidas previamente pelos representantes nacionais junto das respetivas delegações. No passado estas aconteciam, geralmente, bianualmente, e mais recentemente anualmente.

decisório da NATO, composto pelos RPs (que diariamente representam os respetivos líderes nacionais) e presidido pelo Secretário-geral. O NAC reúne, no mínimo, uma vez por semana, ou sempre que necessário. Paralelamente, o Grupo de Planeamento Nuclear (NPG) tem a mesma autoridade que o NAC no que respeita a questões desta índole, contudo, as decisões são tomadas a 28³⁶, uma vez que a França, por não colocar as suas capacidades nucleares à disposição da Organização, não integra o Grupo (NATO Topic, 2019).

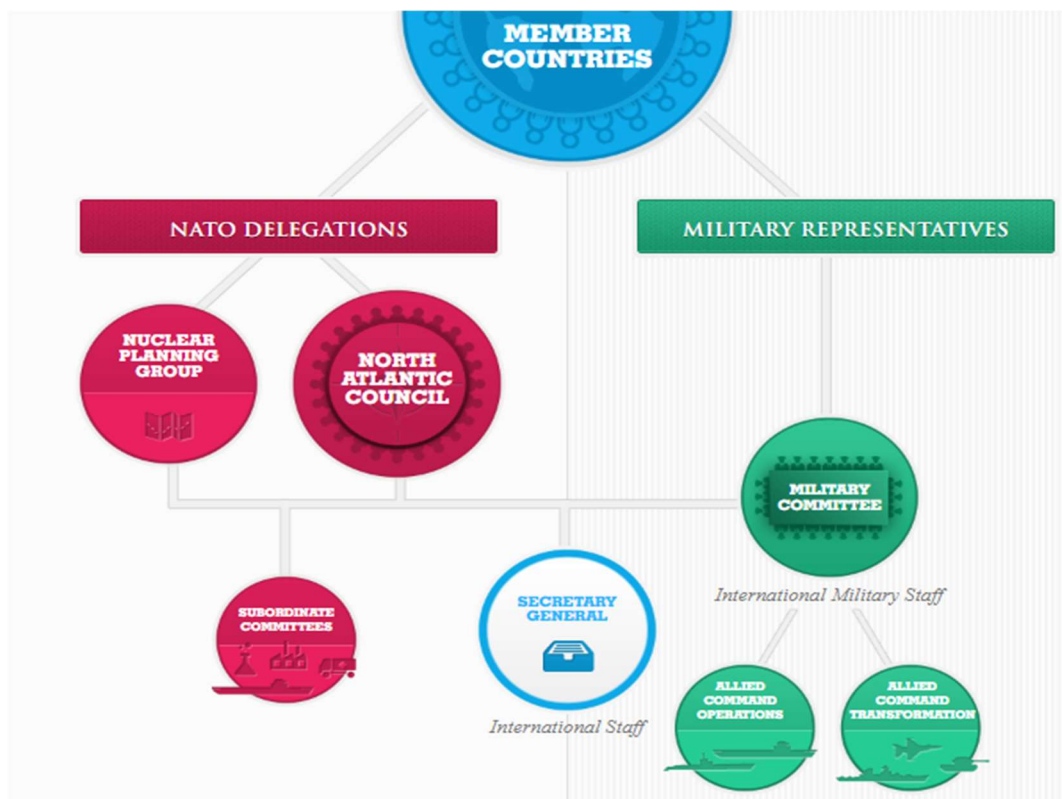
A análise das questões de relevância para a agenda da NATO é efetuada nos Comitês subordinados aos órgãos decisórios (particularmente, o NAC e, a nível militar, o MC), que reúnem numa base diária, servindo como órgão consultivo. Nestes, o Secretariado Internacional (IS), nomeadamente na figura do Secretário-geral Assistente³⁷ (ASG), medeia debates de índole política e técnica entre as nações Aliadas, de modo a alcançar posições consensuais entre os intervenientes. Os resultados destes debates, que podem assumir a forma de pareceres políticos e militares, pacotes de medidas de resposta a determinado tópico ou, simplesmente, ideias³⁸ e informações pertinentes que devam ser levadas a superior consideração, seguem para deliberação do NAC e, sempre que necessário, para aprovação (ou mera notação) ministerial. Em qualquer reunião do NAC, MC, Comitês e até Grupos de Trabalho, um Aliado pode apresentar uma proposta por escrito, cuja aprovação será, posteriormente, deliberada por todos os Aliados (Michel, 2014). Não obstante, os projetos de documentos são, geralmente, elaborados pelo Secretariado Internacional, sendo no seio dos Comitês que os Aliados trabalham sobre o mesmo até alcançar uma visão comum.

³⁶ No jargão NATO é comum referir-se às decisões tomadas por todos os Aliados como “tomadas a 29” (neste caso ainda a 28).

³⁷ Note-se que cada Divisão da NATO é presidida por um Secretário-geral Assistente, seguido hierarquicamente por um vice-Secretário-geral Assistente.

³⁸ Estas ideias são consagradas naquilo que o jargão da NATO denomina de *food for thoughts*, que assumem formato escrito.

Figura 3 - Estrutura organizacional da NATO



Fonte: What is NATO, 2019

A Atualidade

Volvidos setenta anos, a NATO conta agora com 29 Estados Aliados³⁹ e mantém a missão de garantir a segurança dos seus membros⁴⁰ com base nos valores democráticos, tendo como objetivo primário a prevenção de conflito (seguindo a estrutura visível na Figura 3). Os esforços para alcançar este objetivo são visíveis através das três tarefas-chave da Aliança,

³⁹ Aos 12 membros fundadores juntaram-se a Grécia, Turquia (1952), Alemanha (1955), Espanha (1982), República Checa, Hungria, Polónia (1999), Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia, Eslovénia (2004), Albânia, Croácia (2009) e Montenegro (2017). É expectável que até 2020 a República da Macedónia do Norte termine o processo de adesão e se torne o 30.º Aliado. A NATO mantém uma política de porta aberta (*open door policy*) que, ao abrigo do artigo 10.º do Tratado de Washington, permite à Organização “convidar a aderir a este Tratado qualquer outro Estado europeu capaz de favorecer o desenvolvimento dos princípios do presente Tratado e de contribuir para a segurança da área do Atlântico Norte”.

⁴⁰ A NATO garante segurança exclusivamente aos seus membros. Quanto aos parceiros, interessa a sua estabilidade e, por esse motivo, contribui para a solidificação dos seus sistemas de defesa. Esta é a única atitude que a NATO toma relativamente à projeção de estabilidade dos seus parceiros. Se assim não fosse (o que é, por vezes, erradamente entendido) teria efetivamente tomado ação militar em 2014 com a anexação da Crimeia e em 2008 quando dos ímpetus russos relativos ao separatismo de duas regiões na Geórgia.

consagradas no atual Conceito Estratégico (*Active Engagement, Modern Defence*) adotado na Cimeira de Lisboa (2010), e correspondem à defesa coletiva (expressa no artigo 5.º do supramencionado Tratado), gestão de crises (visível nas missões e operações da Organização, tendo a mesma capacidades para intervir em crises de âmbito militar ou humanitárias) e segurança cooperativa (manifestada através dos esforços com Parceiros para projeção de estabilidade) (NATO Strategic Concept, 2010).

No entanto, para chegar a este estágio, não foi apenas com a Guerra Fria que a Aliança Atlântica se deparou. A passagem para o novo século ficou marcada pela ascensão de ameaças assimétricas e transnacionais, manifestando-se com os ataques terroristas de setembro de 2001, tendo este tópico passado a ocupar lugar primordial nas agendas dos Estados e Organizações Internacionais (Borges, 2018). O ambiente estratégico internacional voltou a sofrer uma alteração significativa com a destabilização provocada pela anexação “ilegal e ilegítima” da Península da Crimeia pela Federação Russa (Declaração Cimeira de Varsóvia, 2016), num momento em que o país se afirmava como um promissor parceiro da Aliança.

Muito embora estes acontecimentos tenham alertado os decisores para a necessidade de antecipação estratégica, o passado mais recente voltou a surpreender, tendo ficado marcado por ataques não convencionais com recurso a armas QBRN⁴¹, servindo aqui o exemplo dos ataques químicos de 2018 em Salisbury, no Reino Unido. A 2 de agosto do corrente ano, presenciou-se o termo do Tratado Bilateral de Forças Nucleares de Alcance Intermédio (INF) entre a Rússia e os Estados Unidos da América, tendo a NATO reafirmado que irá tomar medidas através de uma resposta “*measured and responsible*” à ameaça representada pelos mísseis russos SSC-8, reiterando a importância de medidas de desarmamento, controlo de armas e não-proliferação, enquanto elemento-chave da segurança transatlântica (NATO *statement*, 2018). Não obstante o pacote de medidas previamente acordado pelos Ministros da Defesa na reunião de junho de 2019, a incerteza sobre o futuro da segurança e defesa num contexto gradativamente volátil tende a aumentar.

⁴¹ Armas químicas, biológicas, radiológicas e nucleares.

Estes acontecimentos, a par com fluxos migratórios irregulares e respetivas rotas, bem como o crescendo de ameaças híbridas⁴² e ciber, constituem uma alteração do ambiente estratégico e securitário no qual as autoridades políticas e militares da NATO, e os respetivos Comandos Estratégicos⁴³ (SCs), devem considerar possíveis todos os cenários. Como medida preventiva, e no caso de insucesso dos esforços diplomáticos, a Organização tem poder militar para realizar operações de gestão de crises e defesa coletiva, tendo como finalidade o restabelecimento do ambiente de paz.

De modo a fazer frente aos desafios securitários não tradicionais, neste “mundo multipolar e hiper-conectado” (Loringhoven, 2017), a NATO deve aprimorar a monitorização e avaliação da multitude de ameaças que enfrenta, numa perspetiva abrangente, através da qual a *“provision of relevant intelligence must match the frantic pace of change”* (id., 2017). Na mesma linha, Gruszczak (2018:2) alude a *“policy-relevant knowledge”* como um fator-chave na gestão destes desafios, nomeadamente através do desenvolvimento de um reconhecimento estratégico⁴⁴ comum, fulcral para a eficácia da tomada de decisão, *“where information and knowledge are placed and condensed in the form of intelligence”*.

Em julho de 2018 os Chefes de Estado e Governo dos (ainda) 28 países Aliados reuniram-se em Bruxelas para uma reunião considerada especial, dados os supramencionados desafios à ordem internacional oriundos de todas as direções estratégicas, na qual foi reafirmado o compromisso com o Tratado de Washington e com o aprofundamento das relações transatlânticas, à época postas em causa pelo descrédito que o Presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, conferiu a esta Organização (Morgan, 2018). Os líderes das nações Aliadas reiteraram a relevância da postura global de dissuasão e defesa da NATO⁴⁵, visando responder a todos os desafios numa abordagem a 360°⁴⁶, de modo a assegurar a prossecução das previamente mencionadas três tarefas-chave da Aliança (Declaração Cimeira de Bruxelas, 2018).

⁴² A NATO define “ameaças híbridas” como a combinação de *“conventional, irregular and asymmetric activities in time and space”*, num ambiente estratégico em que o centro de gravidade do adversário é de difícil identificação (Korkisch, 2010).

⁴³ ACO e ACT.

⁴⁴ Entenda-se “reconhecimento estratégico” como a tradução do conceito de *strategic awareness*.

⁴⁵ Como se pode verificar na Declaração da Cimeira de Varsóvia, de 2016.

⁴⁶ Esta abordagem a 360° permite às Forças Aliadas um enfoque em todas as direções estratégicas. Na prática, esta abordagem eleva a importância dos desafios oriundos do arco de instabilidade existente no Sul geográfico, não focando apenas na ameaça provinda de Leste, nomeadamente da Rússia (Morgan, 2018).

Neste mesmo fórum, e à semelhança do sucedido nas Cimeiras ocorridas desde 2014⁴⁷, manteve-se o crescendo de atenção atribuída às Informações (cujo pináculo se deu em Varsóvia). Assim, os líderes comprometeram-se a dar continuidade à otimização deste tópico no seio da NATO, nomeadamente com o objetivo de *“facilitate timely and relevant support to Allied decision-making”* (Cimeira de Bruxelas, 2018), tendo considerado que, para reforçar este objetivo, é necessário o desenvolvimento do *“intelligence-led situational awareness”*.

Na mesma perspetiva, o ASG para Informações e Segurança, Arndt Freytag von Loringhoven (2017), atentou para o crescente e diversificado espetro de ameaças à segurança dos Estados que extravasa o domínio convencional, particularmente as que emanam do terrorismo (nomeadamente do arco de instabilidade a sul) e dos domínios híbrido e ciber, sublinhando ser imperativo que a Aliança tenha conhecimento situacional sobre todas as direções estratégicas. Posto isto, o mesmo (2017) considerou que *“Intelligence needs to keep abreast of evolving political and military priorities”*, incentivando a Organização a concentrar-se nas questões transnacionais através de uma abordagem holística, e a desenvolver as capacidades necessárias para o efeito.

Por seu turno, Jamie Shea⁴⁸ (2010) apreçou que o curso da História consagrou a premissa de que *“nothing works without security”*, tendo atentado para a relevância das Informações Estratégicas enquanto fator-chave para a prossecução da segurança, identificando, como lições aprendidas, que a NATO *“need to anticipate better”* (através da atividade das Informações) e *“use diplomacy more”*, numa coordenação de esforços que visem preparar os decisores no sentido de consagrar a segurança em território Aliado.

É da opinião comum dos Aliados e do Secretariado Internacional da NATO que as prioridades das Informações Estratégicas devem ser estabelecidas em conjunto através da sincronização de esforços (civis e militares), de modo a alcançar a ideia de *“One NATO”* enquanto princípio orientador (Loringhoven, 2017), cujo objetivo primário é a otimização das Informações Estratégicas na prossecução da missão securitária da Aliança.

⁴⁷ Cimeiras de Gales em 2014, Varsóvia em 2016 e Bruxelas em 2018.

⁴⁸ Quando se encontrava a exercer funções de Diretor de Planeamento Político no Gabinete do SG, numa conferência no *Institute for European Studies* em 2010.

2.2. As Reformas na Estrutura de Informações Estratégicas da NATO

Tendo presente que as Informações Estratégicas apoiam os principais órgãos decisórios da NATO, nomeadamente na construção de um reconhecimento estratégico comum e na facilitação do processo decisório (Gruszczak, 2018), torna-se evidente a necessidade de uma estrutura de Informações coesa que sirva o propósito securitário da Aliança, na medida em que as IE, enquanto eficaz “ferramenta diplomática” (Seagle, 2015:559), contribuem para “*better predict when crises might occur, and how they can best be prevented*” (NATO Strategic Concept, 2010:21). Como tal, torna-se pertinente aludir à evolução da consciencialização sobre a importância deste tópico na Organização, particularmente através da observação das reformas organizacionais ocorridas até ao momento, com ênfase na mais recente.

Nos seus primórdios, designadamente durante a Guerra Fria, as Informações na NATO dedicavam particular atenção a fatores de natureza política, militar e, esporadicamente, económica (Seagle, 2015:559). Apesar da inexistência de uma agência comum de recolha de informação, os vários componentes de Informações nacionais partilhavam, numa base voluntária, a informação que detinham com os restantes Aliados (Aldrich, 2008). Todavia, estando as nações ainda fragmentadas pela recém-terminada Guerra Mundial, o nível de confiança entre os Aliados era, à semelhança das capacidades que detinham, escasso (Seagle, 2015). Os EUA, amplamente visto como “*primus inter pares*”, e o Reino Unido, dotados de capacidades e aliados na matéria desde a Segunda Guerra Mundial, formavam a exceção a esta regra (Ballast, 2017:5). Na época, como resultado da politização, descentralização de poderes e, mais do que falta de confiança, a falta de uma cultura de Informações na Organização, os dois Estados não consideravam a Aliança uma “*multinational intelligence cooperation platform*” (Ballast, 2018:724). No entanto, a cooperação entre ambos foi-se desenvolvendo ao longo da Guerra Fria, nomeadamente com o *Anglo-American Agreement* (UKUSA), um acordo assinado em 1946, que evoluiu para a criação daquele que é considerado “*the most exclusive intelligence sharing club in the world*” (Cox, 2012), a comunidade das Informações⁴⁹ designada de *Five Eyes*, constituída pelos EUA, Reino Unido, Canadá, Austrália e Nova Zelândia.

⁴⁹ Termo anglo-saxónico (Herman, 1996:4) – *intelligence community* – que se refere às Agências e Serviços – “*cluster of people and organizations*” (Johnson, 2007a:4) – que, contando com profissionais especializados e autorizados, levam a cabo, através de um escrupuloso processo, a atividade secreta das Informações (Goldman, 2006).

Foram os produtos⁵⁰ resultantes da cooperação entre estes cinco Estados que dominaram as Informações na NATO ao longo do século passado (Ballast, 2017), a par com o *Situation Centre* (SITCEN), criado em 1968, e cuja operacionalidade se mantém ainda hoje. O SITCEN consiste numa unidade de produção⁵¹ e monitorização de Informações que responde diretamente ao Secretário-geral (SG). Composto por membros da vertente civil – IS – e militar – IMS – (Gruszczak, 2018), o objetivo do SITCEN é alertar os decisores para eventuais ameaças, providenciando reconhecimento situacional ao NAC e ao MC, fazendo-o, atualmente, através da disseminação de informação oriunda de todas as fontes disponíveis, a nível interno e externo.

A partilha de Informações entre Estados Aliados era feita voluntariamente através da Divisão de Informações, sob a alçada do IMS, particularmente através da Secção de Informações e Alertas (que posteriormente deu lugar à Secção de Produção de Informações), cujas principais funções assentavam na condensação dos produtos de Informações de cada Aliado – e a respetiva partilha dentro da NATO – e capacitar a Aliança do necessário reconhecimento estratégico (Kriendler, 2006).

Esta porventura descuidada atenção por parte da NATO às Informações sofreu uma profunda alteração com os atentados terroristas que ocorreram a 11 de setembro de 2001. Este acontecimento, que levantou dúvidas relativamente à pertinência da NATO (Schmidt, 2007), despertou o foco das autoridades nacionais e do próprio Secretariado Internacional para a importância da partilha de Informações, sobretudo no que toca ao plano preventivo e, em particular, sobre potenciais adversários (Davis, 1994). Entre os Aliados, a partilha de Informações passou a ser considerada uma demonstração de solidariedade, tendo a recolha de informação passado a focar-se, também, em ameaças não convencionais (Seagle, 2015).

⁵⁰ Entenda-se “produto” como o resultado obtido pelos profissionais das Informações após a análise, processamento e corroboração da informação não processada (Warner, 2009). Na perspetiva de Sherman Kent (1949:3), através da epígrafe “*Intelligence means knowledge*”, atestando que a produção de conhecimento se trata da principal função das Informações (Rathmell, 2002), este produto deve ser suscetível de servir de “*basis for action*” no âmbito da tomada de decisão (1949:5).

⁵¹ A informação no SITCEN era produzida através da pesquisa de Informações por meio de fontes abertas – *Open Source Intelligence* (OSINT), que se trata do tipo de informação desclassificada que “*has been deliberately, discovered, discriminated, distilled and disseminated to a select audience in order to address a specific question*” (Steele, 2007a:129), e cujos produtos contribuem para reduzir a quantidade de informação previamente requerida a ser recolhida, limitando a pesquisa às questões que não podem ser respondidas através de OSINT.

Face ao crescendo de ameaças assimétricas e transnacionais que começavam a assolar os Estados, a par com o aumento de conflitos localizados e o incremento de armas de destruição massiva, os mesmos procederam a alterações nas respetivas estruturas de Informações, com ênfase para a introdução de mecanismos coordenados de recolha de informação⁵² e estabelecimento de Centros de Fusão de Informações com orientações específicas⁵³ (Ballast, 2017:4). Esta nova perceção cada vez mais comum da ameaça refletiu-se também a nível bilateral, com os Estados a intensificar alianças e parcerias não tradicionais para partilha de Informações (*id.*).

No contexto multilateral da NATO, como anteriormente exposto, os escassos recursos e capacidades, a par com uma cultura de Informações própria, evidenciavam lacunas estruturais que teriam de ser colmatadas face à nova ordem mundial que os Aliados não previram atempadamente (Schmidt, 2007). A resposta baseou-se, inicialmente, na criação de uma Unidade de Informações Contra Ameaças Terroristas (TTIU), e na progressiva introdução de elementos de coordenação e fusão de Informações, em simultâneo com o reforço do compromisso de partilha de informação entre os Aliados (Ballast, 2017).

Em paralelo surgiu ainda a criação de um novo sistema de indicadores e alertas⁵⁴ da NATO (NIWS), com base na identificação atempada de potenciais fontes de instabilidade e indicadores de risco, civis e militares, com a finalidade de mitigar possíveis ameaças, evitando que os interesses estratégicos e securitários não só das nações Aliadas, mas de toda a área euro-atlântica, fossem comprometidos (Santamato, 2013). O NIWS foi-se ajustando às dificuldades decorrentes da complexidade e variedade do ambiente securitário que emergiu com o 11 de setembro, traduzindo-se num processo cíclico no qual, após avaliação da crise, risco ou ameaça, é definido um *warning problem* e uma lista de indicadores críticos, continuamente monitorizados através de uma matriz específica. Segue-se o escrutínio dos problemas e indicadores definidos, assinalando-se o alerta merecedor de especial atenção, e o ciclo termina

⁵² De acordo com o Ciclo de Produção das Informações.

⁵³ Ballast (2017:4) refere, como exemplos, a criação do *Office of the Director of National Intelligence*, nos EUA, e do Centro de Fusão *Joint Terrorism Analysis Center*, no Reino Unido.

⁵⁴ O sistema de indicadores e alertas da NATO (NIWS) tem persistido ao longo do tempo, sendo constantemente ajustado às necessidades que possam advir de novas ameaças estratégicas. O mesmo integra o supracitado conceito de alertas (*warnings*) e “indicadores” que, segundo a terminologia da NATO, e para efeitos de Informações, trata-se de um “*item of information which reflects the intention or capability of a potential enemy to adopt or reject a course of action*”. Korkisch (2010:59) apelidou este sistema de *warning process*, afirmando que “*includes the interception of early signals pointing to certain developments at an early stage and will led through a complex process until facts will acknowledge early findings or prove their invalidity*”.

(Kriendler, 2006). Kriendler (2006) notou que neste processo é crucial ter a consciência de que a eficácia do alerta depende do nível de integração do processo de gestão de crise e medidas de resposta à disposição do decisor.

A sensibilização dos decisores relativamente ao tópico das Informações foi essencialmente visível na Cimeira de Riga, em 2006, na qual os Chefes de Estado e Governo endossaram um conjunto de iniciativas para o incremento das Forças da Aliança, e respetivas capacidades, bem como para fazer frente aos “*contemporary threats and challenges*” (NATO Summit Declaration, 2006). Esta diligência materializou-se com a criação do Centro de Fusão de Informações da NATO, uma unidade de produção de alertas⁵⁵ para o apoio do planeamento e execução de operações com o intuito de “*improve information and intelligence sharing*” (*id.*, 2006), e do desenvolvimento do NATO Network Enabled Capability (NNEC)⁵⁶, para uma partilha de informação “*reliably, securely and without delay*” (*id.*).

Muito embora as reformas resultantes do aumento da atenção dedicada às Informações Estratégicas tenham sido, no geral, um sucesso, fatores como facilitadores de capacidades⁵⁷ e bases mais sustentadas para a partilha de informação dificultavam um progresso substancial do tópico (Gruszczak, 2018). Com esta motivação, e com o intuito de “*deter, defend, disrupt and protect*”, sobretudo contra as ameaças terrorista e ciber, os Chefes de Estado e Governo, na Cimeira de Lisboa, em 2010, comprometeram-se a fomentar a partilha de informações entre Aliados, nomeadamente através de facilitadores de capacidades “*for more effective decision-making and command and control*” (Summit Declaration, 2010). No seguimento, foi instituído um conjunto de reformas que, na prática, resultou na criação do i) *Intelligence Steering Board* (ISB), incumbido do desenvolvimento de requisitos estratégicos de Informações, ii) da Unidade das Informações (IU), um organismo civil e militar cujas avaliações e análises, produzidas em conjunto com a Divisão de Informações do IMS, visavam apoiar a tomada de decisão (Gruszczak, 2018), e iii) da *Intelligence Liason Unit* (ILU), um mecanismo de consultas que

⁵⁵ Nesta Dissertação optou-se pela palavra “alerta” para a tradução de “*warning*” que, na terminologia da NATO, trata-se de um sinal que indica a existência de uma condição perigosa específica que requer ação imediata.

⁵⁶ Com sede no ACT, o NNEC integrava as habilidades técnicas e cognitivas da Aliança “*to federate the various components of the operational environment, from the strategic level down to the tactical levels, through a Networking and Information Infrastructure*”, tendo sido descontinuado em 2014 (NATO ACT, 2019).

⁵⁷ Definição selecionada para traduzir *enabling capabilities*.

desenvolveu a partilha de Informações com os Estados parceiros⁵⁸ da Aliança (Alexander & Prosen, 2015).

Em 2012 e 2014, os Chefes de Estado e Governo reuniram em Chicago e Gales, respetivamente, onde foi instituída e consolidada a iniciativa conjunta (vulgo civil e militar) de Informações, Vigilância e Reconhecimento (JISR⁵⁹), como elemento vital para a condução de operações e desenvolvimento de reconhecimento estratégico. O conjunto de reformas iniciado no pós 11 de setembro parecia, então, ir ao encontro das necessidades da Aliança. No entanto, a anexação da Crimeia pela Federação Russa em 2014 (após a Cimeira), voltou a convélir a coesão da NATO e respetivas capacidades. Em termos de Informações, não tendo a Aliança antecipado este acontecimento (Michel, 2014), as lacunas foram evidenciadas, incluindo entre as opiniões públicas, pondo em causa a credibilidade (e, novamente, a pertinência) desta Organização. Esta falha institucional revelou-se crítica para os decisores Aliados, cuja resposta teve de surgir em contingência, não tendo havido a execução prévia de um plano de resposta atempado e preventivo.

Cientes da importância (quase vital para a NATO) de colmatar estas falhas, a Cimeira de Varsóvia, em 2016, instaurou a reforma mais significativa no âmbito das Informações Estratégicas, na qual os Chefes de Estado e Governo atentaram para a “crescente importância” do desenvolvimento das aptidões da NATO no sentido de “*understand, track and, ultimately, anticipate, the actions of potential adversaries through Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) capabilities and comprehensive intelligence arrangements*”, considerando estes elementos fulcrais para “*enable timely and informed political and military decisions*” (NATO Summit, 2016).

Assim, de modo a desenvolver as suas capacidades de antecipação estratégica para uma eficaz resposta às ameaças, os líderes das nações Aliadas concordaram na criação de uma nova

⁵⁸ A Cimeira de Chefes de Estado e Governo que teve lugar em Varsóvia em 2016, resultou num compromisso entre os Aliados para o desenvolvimento da partilha de Informações com demais Organizações Internacionais, sobretudo a Organização das Nações Unidas (ONU), União Europeia (UE), Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e União Africana (UA), assim como com países parceiros, com os quais mantém uma estreita relação, especialmente oriundos da região euro-atlântica (Conselho de Parcerias do Euro-atlântico - EAPC), do Mediterrâneo (através do Diálogo do Mediterrâneo) e do Médio Oriente (com a Iniciativa de Cooperação de Istambul) (Portal Diplomático: NATO, 2019).

⁵⁹ Designação em português de *Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*.

Divisão Conjunta de Informações e Segurança (JISD⁶⁰), sob a liderança de um Secretário-geral Assistente para Informações e Segurança, a quem cabe dirigir as atividades desse âmbito, de modo a assegurar a maximização dos recursos existentes (incluindo recursos humanos) e das Informações disseminadas pelos Aliados à Organização (através desta nova Divisão) (Summit Declaration, 2016). Assim, atuando como facilitador no incremento da partilha de Informações entre os Aliados, o referido ASG tem o dever de facultar ao NAC e ao MC uma orientação estratégica abrangente nas questões de segurança, assim como reestruturar e coordenar as capacidades de avaliação e análise da NATO (Gruszczak, 2018).

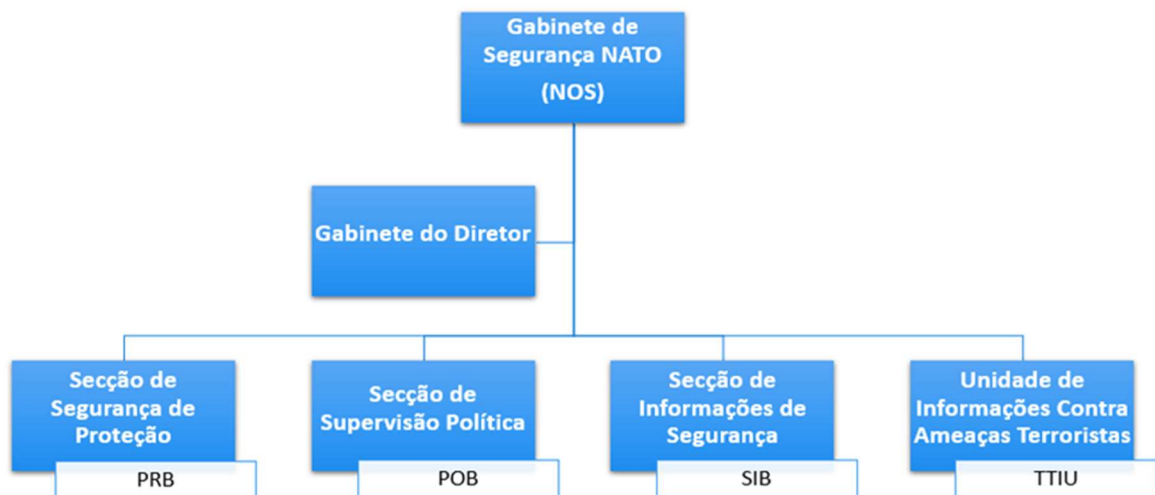
Neste contexto, foi criada uma Unidade de Produção de Informações, inserida na JISD, incumbida de disponibilizar aos decisores políticos e militares no Quartel-general (e nações Aliadas) todas as Informações estratégicas ali produzidas, com base nas mais diversas fontes. Esta Unidade é, também, responsável pela cooperação com a vertente operacional da NATO, designadamente os Comandos Estratégicos (ACO e ACT), particularmente através do Centro de Fusão de Informações (*id.*).

Nestes termos, a JISD abrange dois pilares principais, designadamente o de Informações e Segurança, liderado pelo vice ASG (DASG) para as Informações; e o Gabinete de Segurança da NATO (NOS), que integra as posições de DASG para Segurança e Diretor do NOS. Este Gabinete está mandatado da segurança das estruturas da NATO e dos Aliados, contemplando as vertentes civil e militar, assim como a segurança de países parceiros, com os quais a NATO mantém uma estreita cooperação.

Por seu turno, para além da supramencionada Unidade de Informações Contra Ameaças Terroristas (TTIU), o NOS passou a integrar o Gabinete do Diretor, uma Secção de Segurança de Proteção (PRB), uma Secção de Supervisão Política (POB), e uma Secção de Informações de Segurança (SIB), como expresso na Figura 4. O PRB está incumbido da segurança do pessoal e infraestruturas da Aliança, mantendo estreita cooperação com autoridades locais no sentido de analisar ameaças e vulnerabilidades de modo a minimizar riscos; o POB assegura-se da correta implementação dos termos e parâmetros legais das políticas da NATO; e o SIB é responsável pela segurança do pessoal, política de contrainformações e estratégia.

⁶⁰ *Joint Intelligence and Security Division.*

Figura 4 - Estrutura do Gabinete de Segurança da NATO (NOS)

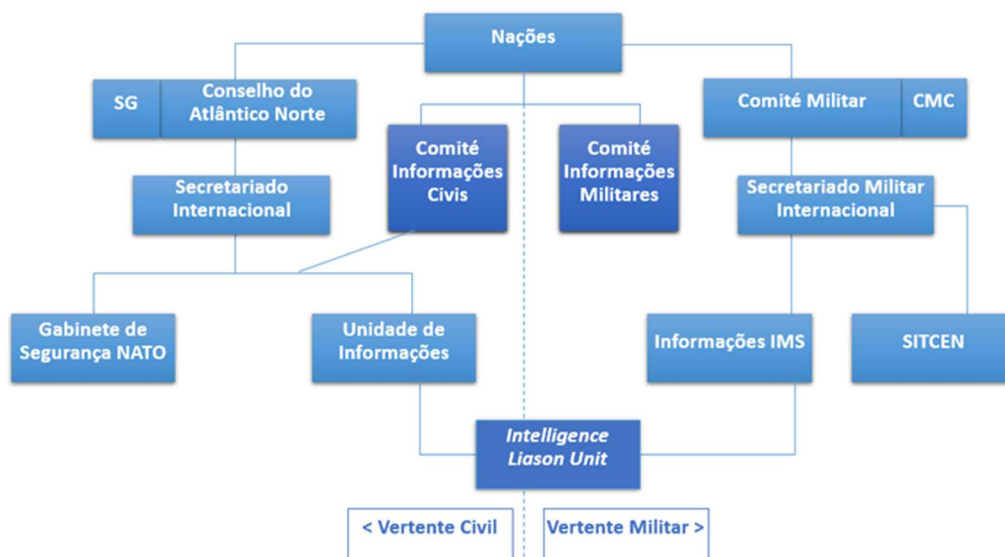


Fonte: elaborado pela autora.

Tendo em conta a já mencionada relevância dos Comitês subordinados da NATO, que atuam como fórum diário de base para debates posteriores no NAC, importa salientar o Comité de Informações, que conta com membros dos Serviços de Informações (civis e militares) de cada nação Aliada. Tratando-se, essencialmente, de um órgão consultivo para os tópicos de espionagem, contrainformações e avaliação de ameaças (Korkisch, 2010), subdivide-se, atualmente, no Comité de Informações Civis (CIC) e no Comité de Informações Militares (MIC), estando ambos subordinados à JISD.

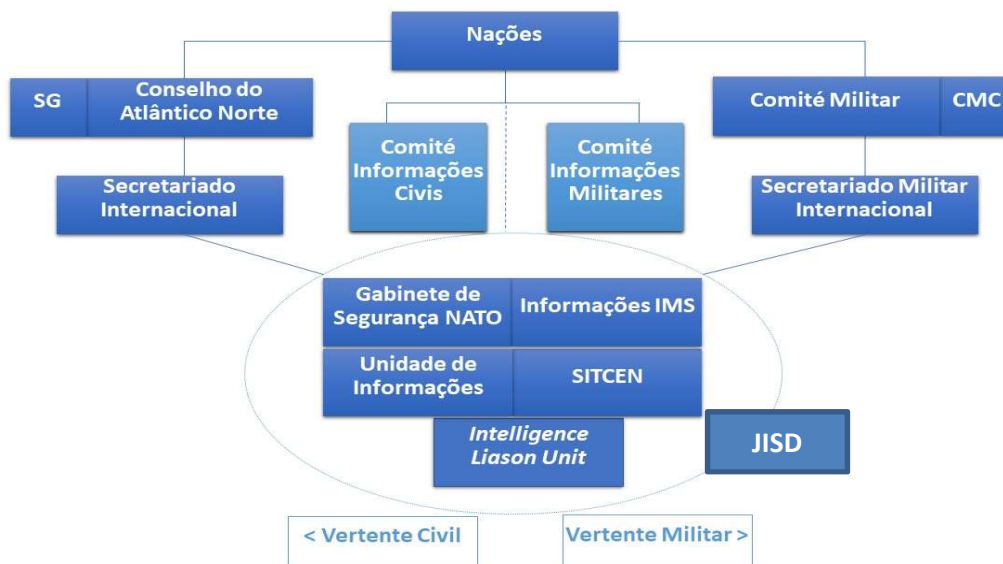
Expostos os detalhes da que ficou conhecida como a reforma de 2016, destacam-se as alterações refletidas nas Figura 5 e Figura 6.

Figura 5 - Estrutura das Informações na NATO antes de 2016



Fonte: adaptação da autora (Ballast, 2017)

Figura 6 - Estrutura das Informações na NATO depois de 2016



Fonte: adaptação da autora (Ballast, 2017)

Em março de 2019, teve lugar o 20.º Simpósio anual do Grupo de Trabalho de Alertas e Informações da Aliança, durante o qual oficiais de Informações e decisores partilharam perspetivas sobre as ameaças e os desafios que a NATO enfrenta sobre esta matéria, tendo

presente que “*since 2014, there has been a major shift in the global security environment*”. O ASG JISD, Embaixador Arndt Freytag von Loringhoven, e o DASG para as Informações, Major General Raul Escribano, debruçaram-se sobre a relevância do NIWS. Nas últimas décadas, este sistema tem sido o elemento fundamental, em conjunto com a cooperação entre Aliados, para facultar ao NAC o necessário reconhecimento situacional e antecipação de crises a longo prazo (NATO Topic, 2019).

Considerando imperativo que “*NATO and Allies work together to provide improved strategic early warning for national and NATO leadership*”, as duas figuras mencionadas enfatizaram a necessidade de dar continuidade à reforma das Informações, em particular no âmbito do reconhecimento estratégico, a fim de antecipar ameaças e mitigar riscos. Paralelamente, os restantes representantes Aliados presentes no Simpósio salientaram que “*Intelligence remains central to timely decision-making and a collective effort is in the interest of all*” (*id.*), pelo que se prevê não só a instituição de novas reformas, mas também um aumento da premência para a intensificação da partilha de Informações e desenvolvimento dos sistemas de indicadores e alertas.

Importa ainda salientar que a continuidade da otimização das Informações Estratégicas na NATO, nomeadamente através de reformas nas estruturas e capacidades, sempre que as mesmas se demonstrem necessárias para o incremento da adaptação Aliada às alterações nas Relações Internacionais, deve ser efetuada através de um esforço conjunto⁶¹ que vise melhorar a utilização de recursos, evitando a duplicação de atividades (Loringhoven, 2017).

2.3. Os Comandos Estratégicos no Apoio à Produção e Condução Informações

No âmbito da estrutura militar da NATO, as Informações Estratégicas estabelecem-se a nível operacional, servindo como base primária no apoio da decisão, nomeadamente no que respeita à avaliação da pertinência do desenvolvimento de capacidades, missões e operações. Assim, a nível militar a NATO está dividida entre o Comando Aliado para a Transformação (ACT) – que, com sede em Norfolk, EUA, trata-se de uma instituição geradora de pensamento estratégico e desenvolvimento de capacidades (ACT who we are, 2019) – e o Comando Aliado para as Operações (ACO) – localizado no SHAPE, em Mons, na Bélgica, que tem como funções

⁶¹ Entre os 29 aliados e numa vertente civil-militar.

a preparação, planeamento e execução de operações militares “*in order to meet Alliance political objectives*” (SHAPE: vision and mission, 2019). No entanto, como notado por Korkisch (2010:31), apesar da relevância dos referidos Comandos Estratégicos, é ao NAC (representado por todos os Aliados) que cabe a “*final political and strategic decision*”.

No SHAPE, as Informações estão subordinadas à Divisão J2, que está sob a liderança do Chefe de Estado Maior Adjunto para as Operações e Informações, incumbido da produção de Informações de domínio operacional (que inclui todo o tipo de informação necessária para a avaliação das Forças próprias e do adversário para a eficaz condução de operações), bem como da disseminação de toda a informação ao SACEUR, que assumirá a última decisão a nível militar (Gordon, 2015). Diariamente, a análise e produção das Informações é efetuada no Centro de Gestão de Operações e Crises (CCOMC⁶²), fundado em 2012, que integra um Grupo de Identificação de Crises, no qual constam membros civis e militares, no âmbito da fusão das Informações (Menzel, 2016), sendo considerado o “olho militar da NATO” (Ballast, 2018:726).

É neste sentido que surge o Centro de Fusão de Informações da NATO (NIFC), com sede no SHAPE, cujos esforços conjuntos entre pessoal civil e militar tem como objetivo “*delivering timely, relevant products to enhance NATO's situational awareness and operational effectiveness*”. Adicionalmente, o ACO é apoiado pelos Comandos de Força Conjunta da NATO⁶³, nomeadamente os que estão localizados em Brunssum (Holanda) e Nápoles (Itália), dada a sua função de produção de Informações relativas às operações e Forças destacadas (Gordon, 2015).

O ACT atua no âmbito das Informações sobretudo através do progresso contínuo nas áreas da análise e prospetiva estratégica⁶⁴, determinando o melhor modo da NATO se adaptar às alterações securitárias para providenciar as Informações necessárias aos decisores. A atuação do ACT é principalmente efetuada através da vertente experimental, nomeadamente no contexto da procura de novas técnicas de tomada de decisão e instrumentos para o incremento do reconhecimento e antecipação estratégica (ACT who we are, 2019).

⁶² Na nomenclatura original, *Comprehensive Crises and Operations Management Centre*.

⁶³ Em inglês denominados de *Joint Force Commands* (JFCs).

⁶⁴ Asseguradas pelas Secções de *Strategic Foresight* e *Strategic Analysis*, com sede em Norfolk.

Deste modo, considera-se que a coordenação civil-militar no âmbito das Informações, nomeadamente através da fusão de conhecimento para a formulação de produtos de Informações, resulta numa perceção e conhecimento comum e coerente das ameaças e desafios, com base nas técnicas e capacidades específicas que cada vertente dispõe. Esta ideia, que vai ao encontro da teoria do ASG Freytag von Loringhoven do “*One NATO*”, corrobora a informação que está à disposição dos decisores, contribuindo para que as suas decisões resultem na antecipação das ameaças e/ou numa resposta mais eficaz às mesmas, assim como para a eficaz execução de operações (de acordo com os princípios de gestão de crises e defesa coletiva da Aliança).

Desta forma, sendo que a decisão final cabe sempre ao NAC, verifica-se que a coordenação diária existente entre os Comandos Estratégicos e o braço político da Aliança é fundamental para a criação de produtos de Informações pertinentes para a formulação da tomada de decisão da NATO.

2.4. O Processo de Produção de Informações Estratégicas na NATO: capacidades à disposição da Aliança

Dado o estatuto de Organização Governamental, a NATO está intimamente ligada com os órgãos decisórios dos Estados que a compõem e com as respetivas tarefas de “manter a ordem, segurança e desenvolvimento” (Gruszczak, 2018), não só de cada Aliado, mas de toda a área euro-atlântica. Como tal, a informação existente na NATO assenta no seu próprio espólio (que resulta das atividades do IS e IMS) e, fundamentalmente, nas contribuições das nações Aliadas, em forma de informação processada ou de capacidades para a pesquisa da mesma (id), tendo como base as políticas e procedimentos nacionais, “*to provide information support to leaders, commanders and decision makers through political and strategic domains*” (NCIA site).

Neste ponto, é necessário efetuar duas ressalvas. Primeiro, à exceção dos meios de vigilância e reconhecimento, importa sublinhar que a NATO não tem capacidades de Informações próprias, tudo o que detém pertence às nações. Desta forma, a JISD solicita contributos aos Aliados e, com base nas peças facultadas, produz relatórios finais de Informações, a serem disseminados ao NAC. Estes relatórios são produzidos pelos

especialistas, nomeadamente no NIFC, que procedem ao processamento da informação disponibilizada e à transformação da informação *raw* em produtos factuais de relevância. A utilidade destes produtos, para além de constituir um elemento de apoio à tomada de decisão coletiva, pode ainda ser uma mais-valia para as nações a título individual dada a abordagem de 360° da Aliança⁶⁵. Para além disto, é também de ressaltar que as contribuições individuais que não sejam corroboradas por todos os Aliados, não podem ser utilizadas para uma tomada de decisão formal coletiva, uma vez que não constituem “*agreed intelligence*” (os produtos aprovados coletivamente).

Tendo por base a atuação a nível nacional, é de enfatizar que no seio dos Estados a condução das IE é realizada por especialistas de Informações, elementos humanos que atuam enquanto analistas e operacionais, que procedem ao cumprimento das funções atribuídas pelas superiores entidades estatais. Enquanto “*government organizations serving the decision making needs of national security authorities*” (Kirzan, 1999:7), esta atuação é materializada por Agências e Serviços de Informações, especializados e autorizados para a realização da atividade secreta, necessárias “*for the conduct of foreign relations and the protection of the national security*” (Goldman, 2006:80). Estas estruturas constituem “incontornáveis instrumentos de identificação e avaliação de ameaças e oportunidades em cenários voláteis e complexos” (CEDN, 2013:31) do sistema internacional. Importa destacar que, por representarem um fórum no qual os Aliados coordenam esforços no sentido de recolher, analisar e partilhar Informações, as contribuições dos Aliados, nomeadamente na forma de capacidades físicas, são consideradas exímias no âmbito da cooperação e partilha de encargos⁶⁶ da Aliança (NATO Topic, 2019).

Os aludidos especialistas estão presentes na NATO ao nível do CIC e do MIC, Comités nos quais representam as respetivas Delegações nacionais, assegurando o equilíbrio entre os objetivos nacionais e o superior interesse da Aliança (Carleton Model NATO, 2019). O trabalho realizado no seio destes Comités assume uma componente mais política, na medida em que a

⁶⁵ Tome-se o exemplo de Portugal, cuja política externa assume elevado enfoque na comunidade de países de língua portuguesa (CPLP), que através destes produtos acede a informação sobre diferentes áreas geográficas estratégicas sobre as quais, embora não deixando de avaliar as mesmas, não tem possibilidade de colocar meios suficientes para uma análise aprofundada em todas as direções estratégicas (devido a constrangimentos económicos e até demográficos).

⁶⁶ Tradução de *burden sharing*, divisa da NATO sobre a qual os Aliados devem investir 2% do seu PIB na área da Defesa.

define as ameaças à Aliança. Esta definição resulta de uma avaliação conjunta (civil e militar) e coletiva (a 29) sobre as ameaças e desafios à segurança dos Aliados, tratando-se de uma especificidade multilateral parca, demonstrando a coesão e solidariedade⁶⁷ existente entre as 29 nações. No seguimento desta avaliação, exposta num conjunto de documentos classificados, o NAC determina requisitos de Informações, a partir do qual o ciclo de produção das Informações se inicia, a par com uma monitorização constante das ameaças identificadas. Não obstante a lógica aparentemente simplista do referido, sobretudo no atual ambiente securitário gradualmente incerto, estes Comitês atuam ainda em situações *ad hoc*⁶⁸, adequando a Aliança à agenda internacional.

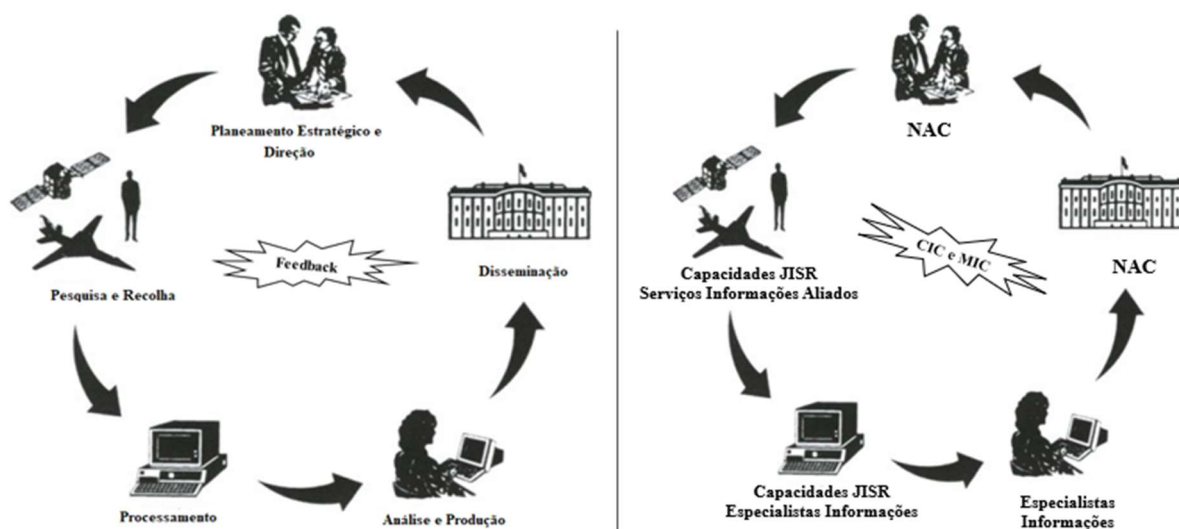
Deste modo, importa ter presente que, na NATO, tudo o que é providenciado pelos Aliados às restantes nações – e à própria Aliança – é sempre numa base voluntária. A conexão entre as nações e a NATO *per se* acontece ao nível da JISD, que atua como fórum para os Serviços de Informações Aliados partilharem informação e analisar as melhores práticas para a condução da atividade das Informações, com o intuito de identificar o modo mais eficiente de apoiar os decisores na prossecução dos seus objetivos (Carleton Model NATO, 2019).

Desta forma, o processo de condução e produção de IE na NATO pode ser explicado nos trâmites da Figura 7, na qual se visualiza o organismo que, na prática, é responsável pela condução do momento do ciclo de produção das Informações que lhe corresponde.

⁶⁷ Demonstrações de solidariedade com visibilidade pública têm a vantagem de assumir uma componente dissuasora, em linha com a postura global de dissuasão e defesa da Aliança.

⁶⁸ Situações em que um acontecimento inesperado pode por em risco a segurança dos Aliados. O previamente referido caso dos ataques químicos em Salisbury é exemplo desta situação.

Figura 7 - Processo de Condução e Produção das Informações Estratégicas na NATO, de acordo com o Ciclo de Produção das Informações



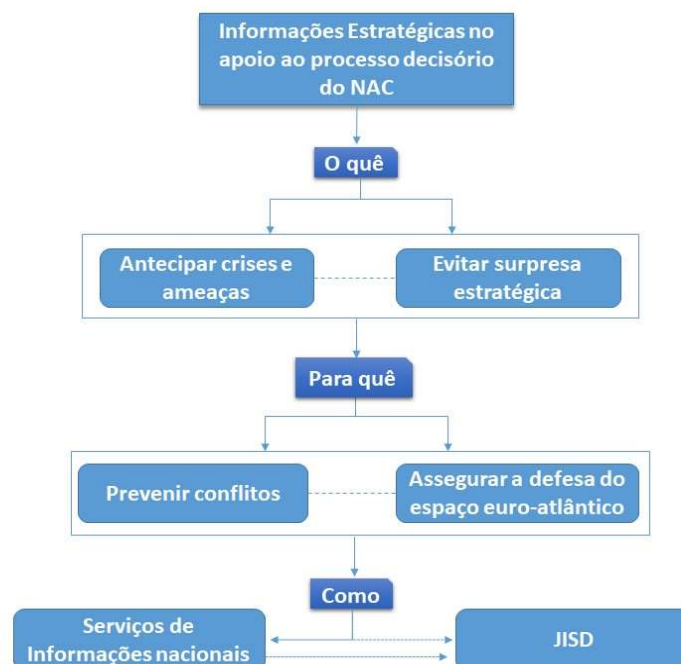
Fonte: elaborado pela autora.

Analisando a condução da atividade das Informações à luz da NATO, segundo uma perspetiva de “fins, meios e recursos”⁶⁹ (Miller et. al., 2017), o NAC, enquanto órgão decisório, tem como “fins” assegurar a defesa do espaço euro-atlântico e, consequentemente, de todos os Aliados, assim como a prevenção de conflitos. Para alcançar estes “fins” (que vão ao encontro da missão securitária da Aliança⁷⁰), é necessário recorrer a métodos (“meios”) que permitam evitar surpresa estratégica (e assim obter vantagem) e a antecipação de crises e ameaças. Atendendo à necessidade de ter “recursos” para a prossecução destes objetivos, a NATO serve-se das contribuições dos Serviços de Informações de cada nação Aliada e da condução de atividades efetuadas pelas estruturas previamente mencionadas, nomeadamente a JISD. A Figura 8 ilustra a lógica deste processo.

⁶⁹ Partindo do modelo de estratégia de Lykke Jr., de “ends, ways and means” – [strategy=(ends=means+ways)] – , considera-se “fins” (ends) enquanto o resultado pretendido; “meios” (ways) como os procedimentos para alcançar os fins; e “recursos” (means), que podem ser o conjunto de Forças, capacidades, vontade política e tempo.

⁷⁰ Recorde-se que o propósito fundamental da NATO é “salvaguardar a liberdade e segurança de todos os seus membros através de meios políticos e militares” (NATO’s purpose).

Figura 8 - As Informações Estratégicas no apoio ao processo de tomada de decisão do NAC: fins, meios e recursos



Fonte: elaborado pela autora.

De modo a sagrar uma mais-valia para a tomada de decisão, o processo de condução das IE na NATO deve ser constantemente adaptável às alterações internacionais, particularmente as de âmbito securitário, político, social e tecnológico. Este valor acrescido deve ser materializado através da informação prestada aos decisores, sendo que a mesma se deve fundamentar em *“current trends and grounded in history”*, permitindo-lhes tomar *“informed decisions”* (ACT Report, 2009:67).

De maneira a compreender “como” é que as Informações na NATO (considerando já a junção dos resultados obtidos – e disponibilizados – pelos Serviços nacionais e pela JISD *per se*) contribuem para reforçar o processo decisório, torna-se essencial aludir ao conjunto de capacidades de Informações na NATO.

Primeiramente, importa notar que, de maneira a responder eficazmente ao atual ambiente securitário, no qual os desafios emergentes elevam o grau de surpresa, as capacidades da Aliança devem ser flexíveis à mudança e constantemente adaptáveis, nomeadamente através do incremento tecnológico (ACT Report, 2009). Seguidamente, tendo em conta a perspetiva de Gruszczak (2018:3), estas devem corresponder aos objetivos de i) sustentar as operações e

missões da Aliança, ii) consolidar o papel da NATO enquanto promotor da paz e da segurança, iii) garantir a segurança de todos os Aliados, e iv) contribuir para a estabilidade regional e paz mundial.

Estes objetivos refletem o propósito da Aliança, que atualmente contribui para a segurança de mais de mil milhões de pessoas, procurando defender “*not only (...) the territory of its members, but engage where possible and necessary to project its values*”⁷¹, atuando através da prevenção e gestão de crises, prossecução da estabilização e apoio à reconstrução em situações de pós-conflito (NATO’s Purpose, 2019).

Deste modo, as capacidades de Informações à disposição da Organização devem assumir uma componente de análise estratégica, nomeadamente através da contínua avaliação e monitorização da ameaça, atuando sobre todo o espectro da área de responsabilidade do SACEUR⁷². A antecipação de crises e ameaças verifica-se, assim, crucial para o futuro da NATO, motivo pelo qual o incremento de capacidades, não apenas de índole militar, mas “*across the range of comprehensive responses*” (ACT Report, 2009:67), nomeadamente o desenvolvimento constante de técnicas analíticas e métodos de reconhecimento situacional a longo prazo, conferem à Aliança a aptidão para, em conjunto com os Governos nacionais, identificar atempadamente os desafios emergentes (*id.*, 2009). Para consolidar a eficácia da sua atuação, é ainda essencial que a Aliança se concentre em específicas regiões geográficas (devido à proveniência das diferentes fontes de instabilidade) através de uma análise adaptada.

Na prática, as capacidades de IE à disposição da Aliança integram os produtos de Informações facultados por Aliados e Estados parceiros, assim como capacidades físicas de recolha e processamento de informação. Na componente técnica, as mencionadas capacidades devem conter elementos que contribuam para identificar riscos e ameaças, assim como para uma análise situacional e geoespacial sustentada, particularmente através dos sistemas de indicadores e alertas (I&W) e de Informações, vigilância e reconhecimento (ISR), que assumem uma componente de capacidades físicas (Gruszczak, 2018).

⁷¹ Com base na Carta das Nações Unidas, basilar na redação do Tratado de Washington, os valores da NATO assentam na democracia, liberdade individual, direitos humanos e respeito pelo Direito Internacional (NATO’s Purpose, 2019)

⁷² Área geográfica sobre a qual o Comandante Supremo das Forças Aliadas para a Europa tem responsabilidades de atuação. A circunscrição da área é de fonte classificada.

Destarte, o previamente mencionado sistema de Indicadores e Alertas (NIWS) da NATO, que tem como objetivo identificar eventuais riscos e ameaças de modo a que os decisores possam proceder ao planeamento de resposta sustentado, preciso e atempado (Roper, 2019), trata-se de um sistema de sincronização, coordenação e interoperabilidade, que monitoriza constantemente as atividades de potenciais adversários (Kimmelman, 2017). Ao revelarem possíveis desenvolvimentos ou alterações significativas das atividades de atores de relevância para o interesse dos Aliados, os Indicadores contribuem para auxiliar os analistas e operacionais de Informações a deliberar se os decisores devem focar a sua atenção nas atividades apontadas pelos mesmos (Kimmelman, 2017). Desta forma, as vantagens do NIWS, estreitamente ligadas à noção de alerta atempado⁷³, traduzem-se no tempo que os decisores ganham para a adequada análise e planeamento de resposta que, em caso de conflito, são elementos cruciais para o sucesso (Kriendler, 2002).

Este sistema integra um conjunto de capacidades de recolha de informação, nomeadamente através de medidas de vigilância e reconhecimento⁷⁴ situacional sobre os diferentes domínios em que a NATO opera⁷⁵ (Murray, 2016). Com base nestas capacidades, os analistas e operacionais das Informações ficam dotados a providenciar aos decisores “*qualitative, forward-looking, predictive assessments for the outcome of a clearly defined situation*” (Kriendler, 2002).

Estas medidas assumem uma base de índole mais técnica, através do recurso a capacidades como os veículos aéreos não tripulados (UAVs⁷⁶), o sistema de Vigilância Terrestre da Aliança (AGS⁷⁷) e as aeronaves de alerta e controlo (AWACS⁷⁸), cujo papel é recolher informação com recurso a radares, observação por satélite, dispositivos eletrónicos ou Forças⁷⁹ destacadas de reconhecimento⁸⁰ (NATO Topic). A informação obtida por estas vias visa atribuir respostas a questões como “quando”, “onde” e “o quê” (Murray, 2016), sendo que

⁷³ Tradução eleita para *early warning* que refere à notificação atempada dos passos e abordagens de potenciais adversários (NATO Terminology).

⁷⁴ *Surveillance and Reconnaissance*.

⁷⁵ Para além dos tradicionais domínios marítimo, terrestre e aéreo, a NATO instituiu o ciberespaço enquanto domínio operacional, prevendo-se que na próxima Cimeira de Chefes de Estado e Governo o Espaço ultraterrestre seja elevado como tal.

⁷⁶ *Unmanned Aerial Vehicles*.

⁷⁷ *Alliance Ground Surveillance*

⁷⁸ *Airbone Warning and Control System*

⁷⁹ Tropas no teatro de operações.

⁸⁰ Geralmente Forças de Operações Especiais (SOF).

a principal diferença entre vigilância e reconhecimento reside no tempo e especificidades da atuação. Assim, enquanto o ato da vigilância consiste na constante monitorização de um alvo, o reconhecimento atua na recolha de informação específica, num momento igualmente específico (NATO Topic, 2019).

A adição das Informações⁸¹ às componentes de vigilância e reconhecimento formou a atual JISR, ela própria composta por uma combinação de elementos de variadas fontes (especialmente TECHINT e HUMINT), tendo acrescido a vantagem de identificar respostas ao “como” e “porquê” (Murray, 2016). Assim, os elementos que compõem esta metodologia baseiam-se na informação recolhida através da vigilância e reconhecimento e da sua fusão com informação provinda de outras fontes. A informação recolhida por meio das capacidades de vigilância e reconhecimento é facultada ao NIFC. Neste fórum, os especialistas de Informações, como anteriormente referido, procedem à fusão da informação obtida, processando o recolhido tanto por sistemas de ISR e I&W, como pelos elementos de resposta facultados pelas nações relativamente aos requisitos solicitados, gerando o produto final a ser disseminado ao NAC.

Jens Stoltenberg (Annual Report, 2019) considera a JISR de elevada importância estratégica para a Aliança, perspectiva partilhada e desenvolvida por Robert Murray, antigo Diretor da Secção de ISR da NATO, que considera estas capacidades de importância “vital” para a Aliança, nomeadamente para a eficaz condução de operações⁸², salientando a importância para o processo decisório, que corresponde ao nível no qual se estabelecem os procedimentos para as ditas operações, sobretudo tendo em conta que “*decision-makers and action-takers use the information and intelligence gained from surveillance and reconnaissance missions to make informed, timely and accurate judgements*” (2016:12). Seguindo uma abordagem semelhante, o atual Diretor da mencionada Secção, Matt Roper (2019) aludiu à

⁸¹ Cimeira de Chicago em 2012.

⁸² Recorde-se, aqui, as vantagens apontadas por Sun Tzu em relação ao conhecimento do adversário e respetiva localização.

recente equipa de JISR⁸³ da Agência de Comunicações e Informações da NATO (NCIA⁸⁴), tendo enfatizando o papel dos elementos humanos de diferentes formações profissionais⁸⁵ que a constituem, cujo papel é assegurar-se que as Informações necessárias são condensadas de modo apropriado para o desenvolvimento do reconhecimento situacional que, consequentemente, permitirá aos líderes tomarem decisões atempadas e, sobretudo, substanciais.

⁸³ A Linha de Serviço de JISR da NCIA (JISR SL) concentra-se no desenvolvimento de processos e doutrinas no contexto da ISR, procurando identificar oportunidades para a otimização da comunidade das Informações no seio da NATO, através do recurso a tecnologias inovadoras que contribuam para incrementar a recolha, partilha e distribuição dos produtos de ISR na Aliança (Roper, 2019). Paralelamente, a JISR SL contribui para a eficácia das Informações sobretudo nas áreas de “*Intelligence Application Services, Surveillance and Reconnaissance Services, Electronic Warfare & Sensor Services and Geospatial Services*” (NCIA site).

⁸⁴ A NATO *Communications and Information Agency* (na nomenclatura original) trata-se do conjunto de especialistas no âmbito ciber e tecnológico da NATO, que contribuem com comando, controlo, comunicações e ISR para a segurança dos Aliados.

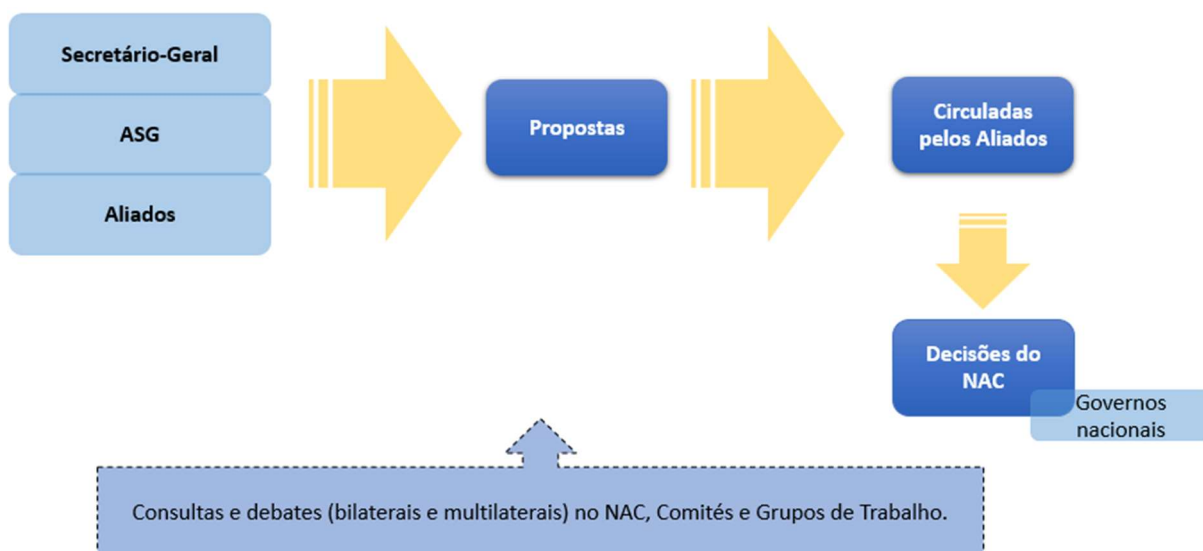
⁸⁵ Especial destaque para engenheiros, cientistas e analistas de Informações.

Capítulo III – A Influência das Informações Estratégicas no Processo de Tomada de Decisão da NATO

Até ao momento, estabeleceu-se que as Informações Estratégicas são basilares para o apoio à tomada de decisão do NAC, enquanto principal órgão decisório da NATO. Após compreendido o processo de condução e produção das Informações no seio da Organização, é agora essencial compreender o que se sucede no momento em que os produtos resultantes desta atividade, em forma de informação processada e relevante para o decisor, são avaliados pelo Conselho do Atlântico Norte.

Como se pode visualizar na Figura 9, é sobretudo no seio dos Comitês subordinados que as rondas de negociações têm lugar, fórum no qual o Secretariado Internacional e os Aliados procuram, em conjunto, elaborar propostas, medidas e recomendações, cujos resultados são levados à consideração do NAC. No Conselho, os Representantes Permanentes tomam as decisões com base nas orientações nacionais (e no intrínseco interesse nacional), procurando igualmente a sustentabilidade da vantagem coletiva dos resultados das suas decisões para a Aliança.

Figura 9 - Processo de Tomada de Decisão da NATO



Fonte: elaborado pela autora.

Embora os respetivos Governos Aliados definam as linhas orientadoras de política externa, apenas um terço necessita de aprovação parlamentar⁸⁶ para declarar o artigo 5.º de defesa coletiva (reitere-se que o NAC é a única autoridade da NATO cujos poderes derivam diretamente do Tratado de Washington), sendo que alguns RPs têm autoridades pré-delegadas para tomar tal decisão⁸⁷ (Braw, 2018). Independentemente da figura que dá a cara na tomada de decisão, o facto é que por detrás da decisão coletiva, estão 29 indivíduos com diferentes idiossincrasias e que têm de se adequar mutuamente ao paradigma decisório da NATO (Clarke, 2009).

No seguimento, considera-se que os resultados da tomada de decisão do NAC visam dar resposta às tarefas-chave da Aliança, nomeadamente a defesa coletiva, gestão de crises e segurança cooperativa. Como tal, o NAC tem de assegurar a eficácia das decisões tomadas que, a longo prazo, devem ser capazes de providenciar a orientação necessária às autoridades militares para a condução de operações e missões (particularmente no âmbito da gestão de crises, enquanto reflexão da prossecução da segurança e estabilidade).

A abordagem do NAC para uma decisão coletiva pode ser explicada através do modelo cíclico OODA. Considerando este modelo enquanto expressão da fusão de informação (Blasch et al., 2011), note-se que a segunda fase deste ciclo conflui para o ciclo de produção das Informações, sendo que ambos acontecem em paralelo, devido ao rápido desenvolvimento do ambiente securitário e do constante *feedback* transversal à Aliança.

Com base na ótica de Blasch et al., adequando a teoria destes autores sobre Organizações no geral à NATO em concreto, de acordo com o visível na Figura 10, este modelo obedece a quatro fases, sendo que i) na fase da observação, a Organização interage com o ambiente securitário “*by controlling sensors, querying information needs, and assimilating observations from a display*” (2011:2083), observando e, consequentemente, analisando as ameaças e os desafios emergentes que possam deteriorar a segurança da Aliança; ii) na fase da orientação, a Organização direciona a comunidade das Informações de modo a que esta obtenha

⁸⁶ Como é o caso de Portugal.

⁸⁷ Durante a Guerra Fria, o SACEUR tinha um conjunto de autoridades pré-delegadas que o permitiam tomar “*a number of decisions without having to wait for ambassadors to receive instructions from their capitals*” (Braw, 2018). Atualmente, muito devido ao controlo político e ao final do ambiente que se vivia na época, a aprovação parlamentar é uma tendência crescente na Aliança.

reconhecimento situacional estratégico que contribua para determinar “*a coherent state of affairs*” (2011:2084); iii) na fase subsequente, os decisores servem-se do “*situational knowledge derived from orientation*” (2011:2084) para priorizar e seleccionar a informação mais relevante para a tomada de decisão; iv) por fim, a Organização “*engages in a process plan that satisfies current needs*” (2011:2084), através da formulação de respostas políticas para sustentar as tarefas-chave da Aliança.

Figura 10 - Modelo OODA no Contexto do Processo de Tomada de Decisão da NATO



Fonte: elaborado pela autora.

3.1. A Regra do Consenso como Base do Processo de Tomada de Decisão

Importa sublinhar que o processo de tomada de decisão no seio da NATO representa a vontade coletiva dos 29 Estados Membros, uma vez que todas as decisões são tomadas na base do consenso (What is NATO, 2019). A regra do consenso reflete a teoria de “*one for all, all for one ethos of NATO’s collective defence commitment, and reflects its structure as an alliance of independent and sovereign countries*” (Michel, 2014:109).

Assim, para fechar o ciclo de produção e condução das Informações, a informação que é disseminada ao NAC deve assumir uma componente de vantagem acrescida. Esta informação, contudo, passará ainda pelo escrutínio do CIC e do MIC, no qual as 29 nações Aliadas avaliam

a sua pertinência, a par com Informações que possam surgir por parte de algum Aliado, decorrentes de atuação nacional (Michel, 2014).

Posteriormente a este debate no seio dos referidos Comités, a informação considerada relevante segue para o NAC, já com um prévio aval das 29 nações, uma vez que os Comités também se regem pela regra do consenso. No entanto, nem sempre as decisões tidas como consensuais no âmbito de um Comité⁸⁸ agradam a todos os Aliados, sobretudo tendo em consideração as longas horas que, por vezes, estes Comités reúnem, sendo incontornável que embora todos os Aliados procurem o superior interesse mútuo, os interesses nacionais e condicionantes legais de cada um nem sempre assumem agendas comuns (Ballast, 2017).

Como tal, a última palavra deve ser tida pelo Representante Permanente, cujos poderes delegados a nível nacional permitem a melhor adequação na tomada de decisão equilibrada entre o interesse nacional e o da Aliança no seu conjunto. Deste modo compreende-se que os produtos de Informações, cuja utilidade enquanto base para a tomada de decisão é expectável, passam eles próprios por um processo decisório, de modo a assegurar que a informação que segue para os decisores é atempada, relevante, objetiva, pertinente, acessível, privilegiada e “*unbiased*” (Johnson, 2007a:5).

Com efeito, as decisões tomadas pela NATO expressam a vontade coletiva dos respetivos Governos das nações Aliadas, alcançadas através de um “*common consent, rather than the decision of a supranational authority*” (Michel, 2014:109). Tendo em conta as referidas condicionantes colocadas pelas diferentes legislações e interesses nacionais a uma decisão comum, a regra do consenso revela-se imprescindível para adaptar as decisões tomadas às necessidades de cada Aliado “*without imposing one-size fits all standards on its diverse membership*” (id., 110), ao mesmo tempo que impulsiona o sentido de solidariedade da Aliança (um espírito basilar para alcançar a defesa coletiva, exposta no artigo 5.º do Tratado fundador), integrando os diferentes elementos considerados essenciais pelos Estados Membros para garantir a sua segurança (Stoltenberg, 2018).

⁸⁸ São consideradas decisões consensuais aquelas que são aprovadas através de procedimento de silêncio. Este processo, na prática, traduz-se na aprovação hierárquica dos documentos aprovados através de um determinado período de tempo. Caso um Aliado não esteja de acordo com a versão final remetida para aprovação procede à quebra de silêncio, reiniciando-se o ciclo de debates.

Destarte, apesar de o processo de produção e disseminação de informação relevante se verificar estruturalmente complexo, a maior dificuldade que se coloca ao sucesso do mesmo assenta nas diferentes culturas nacionais de Informações, traduzindo-se numa “*considerable restraint for coordinating international cooperation within NATO and developing autonomous intelligence capabilities*” (Gruszczak, 2018:4).

Não obstante o incremento resultante da reforma de 2016 e da criação da JISD, assim como do contínuo reiterar do compromisso Aliado para com o desenvolvimento de capacidades de ISR e da partilha de Informações, realçando o conceito de “*need to share*” em suplantação do conceito de “*need to know*” (NATO Topic ISR), estudos realizados pelo Military Balance (2019 :71) consideram que “*intelligence work in NATO remains fragmented*”.

Assim, as especificidades culturais com base nos mitos fundadores de cada nação⁸⁹, na geopolítica e História, bem como aquelas relacionadas com a língua, procedimentos legais, formação e capacidades à disposição, emergem como fonte de constrangimentos entre os Aliados (Seagle, 2015), convergindo naquele que é o grande desafio que se impõe à formulação de decisões coletivas na NATO, designadamente, a questão da (falta de) partilha de Informações, numa cooperação motivada por um conjunto de desafios e constrangimentos.

Como tal, para a melhor compreensão do processo decisório da NATO, nomeadamente através do enfoque nas fases de orientação, decisão e atuação do modelo OODA, considera-se pertinente a análise sobre a perspetiva e constrangimentos existentes na ação coletiva, dos 29 representantes com lugar na mesa do NAC, assim como sobre a perspetiva individual dos mesmos.

3.2. A Perspetiva Coletiva

Na fase do modelo OODA correspondente à orientação, há duas questões que se levantam no seio do NAC (elas próprias subordinadas a uma tomada de decisão que, todavia, não implica a formulação de políticas para o exterior da Organização). Primeiramente, os RPs

⁸⁹ Os mitos fundadores associam-se à narrativa histórica de cada nação ou sociedade, enaltecendo as suas qualidades.

questionam-se sobre a direção estratégica que pretendem seguir⁹⁰ e, após estabelecida, surge a questão subordinada de quais os requisitos a solicitar à comunidade das Informações.

A direção estratégica, neste contexto, considera-se que deve ser pensada no cômputo de três dimensões, selecionadas da panóplia⁹¹ teorizada por Vertzberger (1990). A primeira deverá ser a “organizacional-estrutural”, uma vez que se rege pelos constrangimentos emanados pela organização e estrutura do sistema internacional e as respetivas consequências, nomeadamente securitárias, atendendo às especificidades da Aliança. A “dimensão de compromisso” entre entidades políticas, com associados padrões normativos e de comportamento, demonstra-se essencial, sendo que *“partnership in an alliance imposes certain types of behaviour toward other partners and a different sort toward those outside the alliance”* (Vertzberger, 1990:41). A estas acresce a dimensão que se relaciona com os interesses nacionais dos Aliados, a “dimensão de política interna”, uma vez que visa alcançar o equilíbrio entre a força política nacional e a das Instituições.

Considerando estas dimensões, e as inerentes sensibilidades legais e de política interna e externa que restringem uma ação desgobernada, a direção estratégica é delineada. No passo subsequente, os decisores devem determinar o modo como querem percorrer essa direção, estabelecendo os referidos requisitos.

Primeiramente, estes requisitos devem ser priorizados, nomeadamente com base nas ameaças e desafios previamente identificados e avaliados no ciclo anterior (note-se que o objetivo dos requisitos é avaliar também a existência de novas ameaças). Após estabelecer esta hierarquia, é necessário definir as áreas sobre as quais se espera que o contributo das Informações seja mais substancial (Lowenthal, 2009). Estabelecidas as prioridades e as áreas de atuação, são identificados os requisitos.

Deste modo, na identificação dos requisitos, que depois seguem em forma de mandato (*tasking*) à comunidade de Informações da NATO, os decisores devem também ter em atenção a escassez de capacidades para a condução da atividade das Informações, correndo o risco de

⁹⁰ Das diferentes direções estratégicas destaca-se as consequências da abordagem dual (*dual track approach*), nomeadamente, o diálogo ou a via militar.

⁹¹ Que para além daquelas em apreço nesta Dissertação, incluem ainda a dimensão ecológica, a de reforço, a normativa e a de capacidades.

não obter respostas que vão ao encontro do objetivo, caso o solicitado seja superior à capacidade de resposta. Neste caso, de modo a que os objetivos sejam preenchidos, os requisitos devem ser diretos e sem subjetividades, preferencialmente em forma de perguntas, colocadas aos especialistas das Informações da JISD e a cada nação. No entanto, uma vez que a identificação de requisitos subentende um elevado investimento de tempo (dada a necessidade de manter o *momentum* associado ao ambiente securitário em tempo real, para que a relevância das respostas não seja ultrapassada pelos acontecimentos), é geralmente ao *Intelligence Steering Board* que cabe a elaboração dos requisitos estratégicos, de acordo com as orientações dos RPs (Fägersten, 2014).

Até ao momento, verificou-se que os “detalhes” inerentes à condução da atividade das Informações estão eles próprios subordinados a um escrutinado processo de tomada de decisão do NAC. No entanto, aquilo que se considera de superior importância em sede do Conselho é a análise sobre as Informações que são disseminadas aos RPs. É com base nesta análise, sobre os produtos das Informações, que as decisões mais relevantes da NATO são tomadas, nomeadamente as que resultam em operações e missões militares (quando os esforços diplomáticos não atingem o objetivo securitário), em particular a deliberação sobre a declaração do artigo 5.º do Tratado de Washington. Assim, uma vez tomadas as decisões estratégicas pelo NAC no âmbito de operações militares, a cadeia de Comandos da NATO (SG, ACO e ACT) assume o papel de autoridade, não deixando, contudo, de reportar ao NAC e de adaptar as ações militares à contínua orientação por parte dos RPs (Buckley & Volker, 2010).

Tendo em conta que a decisão superior é da competência dos Governos nacionais, alcançar o consenso entre 29 Estados com diferentes diretrizes de política interna e externa é um exercício complexo, sobretudo quando se trata de questões securitárias que demandam a projeção de Forças militares para teatros de conflito. No entanto, para que os decisores tenham acesso a produtos de Informações que se assumam como elemento fulcral para a tomada de decisão, é necessário que haja partilha de Informações entre os Aliados. Estando o próprio ato da partilha subordinado à decisão nacional, este não se verifica um processo fácil e fluído, pelos mesmos motivos que colocam desafios ao consenso na tomada de decisão.

3.3. O Desafio da Partilha de Informações entre os Aliados

De acordo com a perspetiva de Chris Clough (2004), identificam-se duas dimensões de cooperação no contexto das Informações Estratégicas que, no caso concreto desta investigação, podem ser identificadas como i) a partilha de Informações entre as nações Aliadas, e ii) a partilha de Informações entre a NATO e Organizações ou Estados parceiros. A estas dimensões acresce ainda o grau de acesso à informação disponibilizada, e o respetivo nível de detalhe⁹². A decisão sobre a visibilidade que se pretende disponibilizar prende-se, novamente, com o benefício da partilha, associado ao interesse nacional, e sobretudo com o nível de confiança na contraparte.

Embora os decisores reconheçam a inevitabilidade de alcançar um consenso, os mesmos estão igualmente cientes das especificidades culturais e geográficas que moldam os seus interesses nacionais, e que acabam por se refletir nas posições que cada Aliado assume na mesa do Conselho. Contudo, é necessário que os decisores se adaptem mutuamente na procura do consenso, de acordo com o superior interesse multilateral que, em última instância, e no caso da NATO, refletir-se-á no superior interesse nacional no que concerne à defesa e segurança.

À semelhança do que se sucede com as restantes capacidades que as nações colocam à disposição da Aliança, em particular o regime voluntário desta ação, também a partilha de Informações está subjugada à vontade das nações. Com efeito, após o aclarado até ao momento sobre o apoio das IE ao processo decisório da NATO, compreende-se que quanto menor a partilha de Informações entre Aliados, menor será a eficiência da JISD e, principalmente, menor será a qualidade da informação na qual os decisores se baseiam e, conseqüentemente, menos eficazes serão as decisões tomadas.

Neste sentido, poderia ser tida como óbvia a predisposição dos Estados em partilhar a Informação de que dispõem com os restantes Aliados, afinal de contas, o sucesso da NATO

⁹² Segundo Clough (2004:603) existem cinco níveis de detalhe, ou granularidade. O nível menos elevado corresponde i) à partilha das conclusões resultantes da atividade das Informações; ii) a partilha superficial da análise dos dados recolhidos; iii) a partilha do sumário da informação recolhida; o segundo nível de detalhe mais aprofundado corresponde à iv) partilha do produto das Informações sem, contudo, revelar as fontes; o maior nível de detalhe corresponde v) à visibilidade total sobre o produto das Informações e as fontes utilizadas para a sua produção. O nível v) é também aquele cuja partilha acarreta mais riscos, uma vez que expõe todo o conhecimento de quem está a partilhar.

resulta no sucesso da segurança e defesa dos seus Membros. Paradoxalmente, a própria segurança afeta a cooperação entre Estados (Herman, 1996), o que acontece também entre Alianças, nas quais um elevado grau de confiança é expectável. Neste contexto, a partilha de informação sensível e confidencial depende da confiança entre as nações, no entanto, *“security makes states think twice about international collaboration that involves sharing them”* (Herman, 1996:192).

Embora a importância assumida pelas Alianças no quadro da política interna e externa de determinado Estado, os Serviços e Agências de Informações nacionais expressam *“manifestations of individual state power and of national self-interest”* (Lander, 2004:481). Deste modo, verifica-se que a prossecução do interesse nacional, em detrimento do interesse coletivo, mantém-se primordial para os Estados (Ballast, 2018). Como tal, para salvaguardar o interesse nacional, mesmo entre Aliados, a cooperação no âmbito das Informações é profundamente prudente, nomeadamente na avaliação da balança entre os riscos e os benefícios associados à partilha de informação.

A sensível questão da partilha de Informações assume uma vertente política, uma vez que cabe aos órgãos decisórios de cada Aliado determinar a disseminação da informação que detêm. Como tal, é no lado político da Aliança, com sede no Quartel-general, em Bruxelas, que acontecem os debates sobre esta temática, concretamente no seio do CIC e do MIC, onde o IS e o IMS, respetivamente, incentivam ao aumento da partilha de Informações. É nestes Comités que se sentam os representantes nacionais no âmbito das Informações, no qual espelham as vontades individuais dos seus Governos. Os mesmos assumem o dever de procurar dotar a Organização com a melhor qualidade de Informações, ao mesmo tempo que devem assegurar que os respetivos interesses nacionais estão salvaguardados no momento da partilha de Informações (Carleton Model NATO, 2019).

Denota-se, assim, que o interesse nacional está na base dos constrangimentos que se colocam à partilha de Informações. Não obstante o sucesso coletivo que se tem vindo a verificar ao longo dos últimos setenta anos, interesses nacionais divergentes ou mutuamente menos relevantes também são uma realidade na Aliança, moldando os comportamentos dos Estados no que respeita à cooperação neste tópico (Seagle, 2015). Tome-se como exemplo os seguintes casos:

a) Aliados do Sul vs. Aliados de Leste

A posição geoestratégica destes conjuntos de Aliados resulta em diferentes interesses nacionais. O primeiro conjunto de países depara-se com um crescendo da ameaça terrorista e fluxos migratórios que põem em causa a segurança dos seus territórios, e acarretam consequências para as economias nacionais (apesar de não se relacionar diretamente com o propósito da presença dos Estados na NATO, os interesses nacionais regem-se por todas as áreas que impactem na sociedade). Por outro lado, os Aliados de Leste, antigos países-satélite da URSS, lidam diariamente com a ameaça russa nas suas fronteiras físicas.

Neste caso, apesar dos interesses não coincidirem, não significa que a partilha de informações seja propriamente divergente. Contudo, pode-se considerar como pouco relevante, dado que aos países do Leste um conhecimento aprofundado da situação a Sul não será tão útil quanto informação sobre a região geográfica que os circunda, e vice-versa.

b) Turquia – as pretensões regionais

Na corrida por uma posição de poder no Médio Oriente, os interesses nacionais turcos têm consequências que impactam sobre Aliados individuais, e a própria NATO (Baboulias, 2019). O exemplo mais recente é a aquisição por parte do Governo de Ancara de mísseis antiaéreos à Rússia (os S-400), o que representa uma preocupação acrescida para a Aliança (recorde-se que a NATO avaliou as “ações agressivas” da Rússia como um dos desafios à segurança dos Aliados⁹³), *“concerned that the S-400 deal will affect Turkey’s ability to cooperate with other alliance members”* (CNN, 2019).

Acresce ainda as tensões entre a Turquia e a Grécia, um constante legado do Império Otomano. Embora Aliados, no contexto bilateral as quezílias têm-se intensificado (Baboulias, 2019), pelo que a partilha de Informações entre estes Estados (que pode até, muitas vezes, ser relativa ao outro) pode ser percebida pelos mesmos como partilha com o adversário.

Este exemplo demonstra que apesar do interesse de todos no sucesso da NATO, que corresponderá à sustentabilidade da segurança e defesa de cada Aliado, as querelas bilaterais não deixam de existir, facto que impede um maior fluxo de partilha de Informações. Para

⁹³ Na Cimeira de Bruxelas, em 2018, os Chefes de Estado e Governo identificaram como principais desafios à segurança dos Aliados as ações agressivas da Rússia, o terrorismo, as ameaças ciber e híbridas.

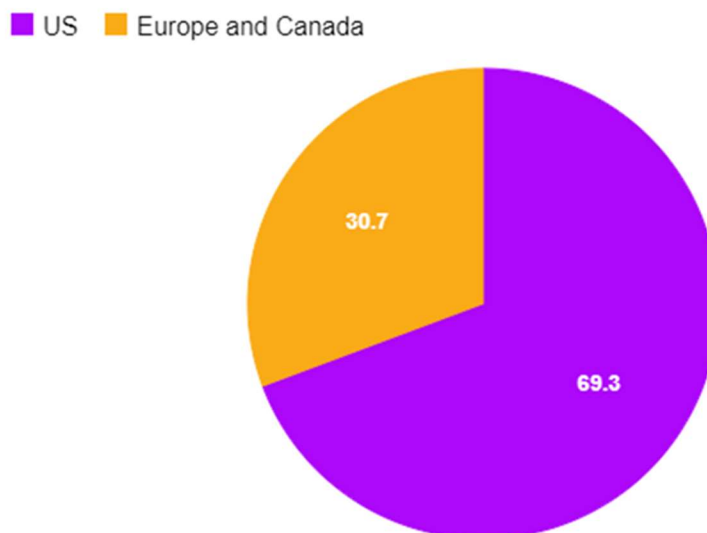
corroborar esta posição, associado a este exemplo, e atendendo às relações bilaterais entre Aliados com Estados terceiros (que não sejam membros da NATO), tome-se o caso explícito que os EUA não quererão partilhar toda a informação de que dispõem com a Turquia, uma vez que este pode cedê-la ao Irão (atualmente um dos adversários mais pertinaz dos EUA) (Seagle, 2015).

Neste caso, está em causa o comprometimento das nações. Pode ainda considerar-se que a partilha de informação privilegiada, sobretudo entre Estados com interesses contrários, pode ser percebido como um sinal de fraqueza (Clough, 2004), que por si só constitui um constrangimento para esta partilha. Através deste caso, corrobora-se a teoria de Adriana Seagle (2015:568) de que *"sharing intelligence within the framework of NATO goes hand in hand with technological power and states individual interests"*.

c) Estados Unidos – *primus inter pares*

É evidente que, na cena internacional, os EUA ocupam uma posição preponderante. Esta situação reflete-se na NATO, podendo ser avaliada à luz do investimento em defesa, um encargo amplamente suportado por este Aliado, como ilustrado pela Figura 11. Em termos de capacidades de Informações, verifica-se igualmente a supremacia norte-americana que, neste âmbito, detém um *"monopoly over leadership and technology"* (Seagle, 2015:560). Dada esta posição de supremacia, e contanto com dezassete agências governamentais de Informações (DNI, 2019) o país tem a vantagem de ter acesso a uma vasta panóplia de informação privilegiada. Assim, dada a sua posição de supremacia, a partilha de Informações com outros Estados nem sempre representa um valor acrescido para este Aliado.

Figura 11 - Percentagem de Investimento em Defesa dos Aliados (referente a 2018)



Fonte: BBC News, 2019

Neste caso, atesta-se que a informação obtida pelos Estados é, invariavelmente, uma mais-valia nacional. Partindo da teoria de Sherman Kent, de que informação é conhecimento, e considerando que “*knowledge is power*”⁹⁴ (Annan, 1997) e que “*power is the ability to influence the behavior of others to get the outcomes one wants*” (Nye, 2004:2) – ou, contrariamente, “a capacidade de resistir a tais influências sobre os comportamentos próprios” (Santos, 2007:242) –, compreende-se que quanto mais exclusiva a informação, mais poderosa é e, consequentemente, mais poder tem a nação para projetar a sua influência.

Relacionado com o constrangimento resultante da supremacia do interesse nacional, surge o receio dos Estados em se comprometerem, particularmente devido ao receio que as peças de Informações partilhadas sejam postas em causa, nomeadamente, caso essa informação seja partilhada, sem consentimento, com Estados terceiros (Lefebvre, 2003). No entanto, embora por vezes a referida situação aconteça por lapso, a não partilha de Informações que tenha sido disseminada por meio de uma relação de cooperação privilegiada, é um princípio basilar deste âmbito de cooperação entre Estados. No seio de uma Aliança, este princípio intensifica-se, dada a confiança que se pressupõe existir entre as partes.

⁹⁴ Parte do discurso proferido por Kofi Annan a 23 de junho de 1997, enquanto Secretário-Geral da ONU, numa adaptação da célebre frase de Francis Bacon (século XVI).

Paradoxalmente, o elevado sucesso da partilha de Informações pode incorrer num indesejável estado de dependência entre nações, criando *“a demand for even greater sharing”* (Richelson, 1990:316) e, consequentemente, resultar em vulnerabilidade perante o homólogo. No entanto, considerando que *“close relationships are predicated on the assumption that each nation’s strategic interests will remain wedded to the other”* (Clough, 2004:605) o verdadeiro dilema surge quando as prioridades entre Estados se alteram. Assim, expostas as vulnerabilidades, a consequência poderá ser a redução de soberania, uma vez que o Estado perde o controlo total sobre a informação e, por conseguinte, a vantagem acrescida. Destarte, por mais elevada que seja a confiança entre os Aliados da NATO, os mesmos nunca porão em causa a soberania própria, que aliás está refletida na regra do consenso que, muito em parte devido a esta questão, dificilmente será alterada (Traugutt, 2016).

Os exemplos apresentados remetem, igualmente, para um outro constrangimento que, usualmente, se coloca à partilha de informações, designadamente, a (por vezes) inexistência de uma perceção comum da ameaça. Esta questão pode ser considerada consequência direta dos diferentes interesses nacionais ou das próprias especificidades culturais de cada Aliado. No entanto, dada a previamente salientada especificidade da NATO possuir um conjunto oficial de ameaças à segurança dos Aliados, por mais diferenças que possam existir nas perceções de cada nação, a ameaça é invariavelmente comum e coletiva.

Ao supramencionado, acresce ainda a questão da natureza das ameaças (Seagle, 2015). Dada a sua dimensão cada menos convencional, identificar a ameaça e avaliar o seu grau de impacto securitário torna-se um exercício cada vez mais complexo. Esta questão é especialmente pertinente no âmbito ciber, uma vez que a NATO declarou o ciberespaço enquanto domínio operacional da Aliança (a par com o terrestre, marítimo e aéreo). Assim, por maior que seja a predisposição das nações para a cooperação, o ambiente securitário difuso típico das ameaças assimétricas e não convencionais dificulta o processo de partilha de Informações.

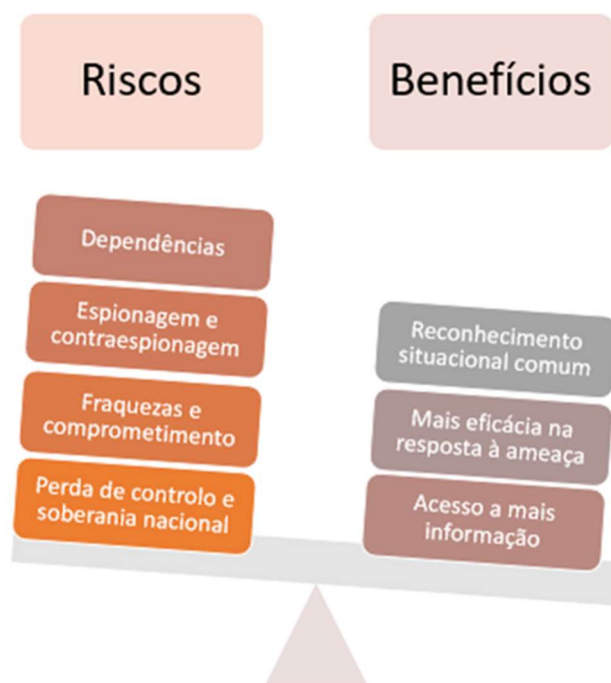
Dada a base voluntária das contribuições Aliadas, pode acontecer que nem todos facultem respostas aos requisitos provenientes dos superiores órgãos decisórios (designadamente do NAC, cujos requisitos delineados são também resultado do solicitado pelos respetivos Governos nacionais). Deste modo, verifica-se que a escassez da partilha de

Informações pode incorrer em produtos enviesados. Esta é a situação menos desejada, tendo em conta que o principal objetivo das Informações é informar o decisor o mais imparcialmente possível, para que as decisões não sejam enviesadas e, em último caso, politizadas.

Esta situação reflete o motivo pelo qual, na prática, a partilha de Informações é fulcral para o sucesso das decisões tomadas e, neste caso, com impacto direto para na segurança dos Estados da Aliança Atlântica.

Tendo em conta as subjacentes consequências empíricas, os Aliados estão cientes que *“a degree of sharing is essential”* (Clough, 2004:602). Desta forma, apesar dos vários constrangimentos à cooperação no âmbito das Informações, o benefício mútuo da partilha suplanta os riscos decorrentes destes constrangimentos, pesando mais na balança de riscos e benefícios, representada na Figura 12.

Figura 12 - Balança de Riscos e Benefícios da Partilha de Informações



Fonte: elaborado pela autora.

Os riscos ilustrados, decorrentes dos constrangimentos impostos à partilha de Informações, verificam-se, assim, suplantados pelas vantagens que assumem um peso superior. A avaliação comum da ameaça no seio da Aliança permite uma cooperação mais focalizada,

sendo que a partilha de Informações sobre tópicos de interesse coletivo (também a nível nacional, uma vez que concordaram com a avaliação efetuada) contribui para o acesso de todos a mais informação que, conseqüentemente, resultará num reconhecimento comum da situação, pelo que a resposta à ameaça será efetuada a partir de uma abordagem a 360°, sendo mais sustentada e, portanto, eficaz.

Destarte, tendo presente que os benefícios são superiores, remanesce um constrangimento que poderá impactar na eficácia da resposta, designadamente, o conteúdo da informação partilhada. Esta questão está associada aos interesses nacionais sendo que, se um Estado sentir que o privilégio resultante da informação de que dispõe será comprometido, a predisposição para a partilha diminui significativamente (neste caso o receio de perda de soberania não é tao evidente dada a base de confiança que, à partida, existe entre os Aliados). Todavia, a por vezes menor relevância do conteúdo da informação partilhada relaciona-se com o grau de importância que um Aliado confere a determinado tema. Recorrendo aos exemplos acima descritos, considerando o caso da Turquia, o país considera o terrorismo como principal ameaça e atribui elevado risco aos fluxos migratórios oriundos da Síria. Por outro lado, um país geograficamente situado mais a Leste, como a Lituânia, considerará o terrorismo como um risco e a proximidade com a Rússia a maior ameaça. Assim, o grau de desafio, risco, ou ameaça atribuído pelos Estados pode, também, alterar a profundidade do conteúdo de informação partilhada.

3.3.1. O Desafio da Partilha de Informações entre Aliados e os Parceiros

Apesar da consciência Aliada de que “*the dangers of compromise by less security conscious partners*” (Clough, 2004:602), os benefícios potenciais da partilha de Informações são também avaliados no âmbito da cooperação com Estados e organizações parceiros, numa relação que visa ser mutuamente benéfica (Munton & Fredj, 2013).

No entanto, os constrangimentos que se verificam na partilha de Informações entre Aliados intensificam-se no que toca à cooperação com terceiros, particularmente devido à natureza da informação e, principalmente, aos incentivos que movem os parceiros (Aldrich, 2004). Neste contexto, a questão da perceção comum da ameaça assume aqui especial ênfase em relação ao previamente explorado sobre este tópico no âmbito da partilha entre Aliados.

Note-se que as diferentes perceções da ameaça, motivadas em grande parte pela geopolítica dos Estados e respetivos objetivos de política externa (concomitantes com os respetivos interesses nacionais), podem impedir uma abordagem coordenada e eficaz entre parceiros (Lefbvere, 2003).

As especificidades de cada Estado entram igualmente na equação de constrangimentos, como previamente abordado, nomeadamente as questões legais. Neste caso, destaca-se a discrepância no Estado de Direito de muitas nações, nomeadamente no que respeita aos Direitos Humanos. Tome-se como exemplo os casos dos Emirados Árabes Unidos e do Kuwait, parceiros da NATO por meio da Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI)⁹⁵. De acordo com a Amnistia Internacional, estes países executam constantes violações aos direitos humanos, o que representa uma questão dúbia para os Governos dos países Aliados, que necessitam de avaliar o equilíbrio entre a proteção dos seus cidadãos e as vantagens adquiridas através da cooperação. Uma das vantagens, para além da informação privilegiada que a NATO recebe, trata-se da projeção de estabilidade para estes países.

A abordagem a ter na cooperação com parceiros, sobretudo no sensível caso das Informações (tão relacionado aos interesses nacionais), deve ser especialmente prudente, em particular na avaliação dos custos políticos associados para a Aliança. Embora a NATO eleja os seus parceiros de modo a retirar vantagem estratégica, é necessário ter presente que os poderes mais fracos podem infligir danos estratégicos consideráveis a um grande poder, manipulando as suas vantagens assimétricas nos relacionamentos, de modo a obter proveito próprio. Acresce ainda que, se um parceiro for politicamente vulnerável, o dano de um relacionamento perdido pode ser uma surpresa estratégica para o outro (Sims, 2006).

Destarte, enfatiza-se que a imprescindibilidade da prevenção da surpresa estratégica cabe, ulteriormente, ao decisor. Para tal, os produtos das Informações devem estabelecer a base na qual os decisores se debruçarão, nos trâmites do previamente mencionado ciclo OODA (Colins, 2005). Na prática, com base neste ciclo, os mesmos observarão os produtos das Informações, servindo-se dos mesmos para orientar a sua ação, de modo a decidir a resposta mais eficaz.

⁹⁵ A Iniciativa de Cooperação de Istambul foi lançada na Cimeira de Istambul, em 2004, e visa contribuir para a segurança regional e global. Desta Iniciativa constam, para além do Kuwait e Emirados Árabes Unidos, o Barém, Omar, Qatar e Arábia Saudita.

No entanto, apesar de muitos autores considerarem que as nações são muito resilientes quanto à superação dos constrangimentos elencados, impedindo-os de se comprometerem na cooperação multilateral de Informações (Ballast, 2018), o valor acrescido deste tipo de colaboração deve ser medido em ganhos diretos (no âmbito das Informações e no concomitante apoio político e militar) e custos (riscos) (Sims, 2006). Como tal, o benefício político inerente à partilha de Informações entre a NATO e parceiros, reflete-se no estreitamento da parceria e, no caso de uma cooperação assumida (omitindo o conteúdo da informação em apreço), na mensagem dissuasora que a visibilidade da cooperação transmite aos potenciais adversários, estabelecendo uma “*infrastructure for expanded joint operations*” (Sims, 2006:203).

Quanto à vantagem para a otimização do processo de condução das Informações, destaca-se, para ambas partes, o aumento do acesso às fontes, a redução dos custos e riscos associados à recolha de informação e, sobretudo, a atempada produção de Informações que, por conseguinte, permitirá reduzir o tempo de resposta do decisor. Ressalve-se, todavia, que a vantagem estratégica que se possa obter através da cooperação irá depender da vantagem decorrente das circunstâncias (Richelson, 1990:318).

Nestes termos, a NATO dispõe de um fórum para partilha de Informações e consultas entre a Aliança e os parceiros, a ILU, que reflete a importância desta cooperação em particular no âmbito da luta contra o terrorismo, uma vez que decorre do *Partnership Action Plan against Terrorism*⁹⁶ (Korkisch, 2010), estabelecido com o intuito de intensificar a partilha de Informações sobre o tópico. Importa ainda salientar que a NATO mantém especiais relações no âmbito das Informações com Organizações cujos Estados membros sejam, simultaneamente, nações Aliadas, como os Five Eyes e a União Europeia, essencialmente por motivos de não duplicação, proximidade de objetivos políticos e maior grau de confiança. Uma vez que estas Organizações contam, também, com países não Aliados, há sempre novas peças de informação a serem partilhadas com a NATO.

Paralelamente, o desenvolvimento das sinergias com parceiros deve seguir um conjunto de princípios orientadores de modo a contribuir para a tomada de decisão atempada e eficaz, tais como a redução da duplicação de esforços, o desenvolvimento da relação civil-militar e a identificação das funções e responsabilidades de cada uma das partes (Kriendler, 2006).

⁹⁶ Adotado na cimeira de Istambul, em 2004.

De modo a obter maior vantagem possível da relação com os parceiros, nomeadamente com o intuito de incrementar o reconhecimento estratégico da Aliança (através da expansão geográfica dos parceiros e da informação que os mesmos facultam sobre as diversas direções estratégicas), os Chefes de Estado e Governo mantêm o seu compromisso de “*sharing intelligence and expanding our links with relevant international organisations*” (Declaração de Bruxelas, 2018).

3.4. A Perspetiva do Decisor

Considerando válidas as premissas que ditam que “*Intelligence analysis is fundamentally a mental process*” (Heuer Jr., 1999:1), e que “*politicians often politicized intelligence*” (Korkisch, 2010:6), constata-se⁹⁷ que as decisões tomadas são muitas vezes influenciadas por um conjunto de variáveis intrínsecas ao decisor, o que resulta num “*powerful effect on the framing of particular foreign policy issues and the consequent impact of formulation and selection of policy options*” (Alden & Aran, 2017:17). Destarte, considera-se que o grande desafio do paradigma do processo decisório é manifestado pela perspectiva do indivíduo, dado o impacto que assume para a tomada de decisão.

No âmbito da já exposta perspectiva coletiva, é de sublinhar que normas culturais, fatores situacionais e especificidades da personalidade influenciam os membros do coletivo, pelo que se verifica essencial analisar o decisor, inserido na estrutura organizacional (Vertzberger, 1990). Assim, no seio da diplomacia internacional, os decisores atuam em dois ambientes de trabalho paralelos, sendo que ambos são compostos por diferentes conjuntos de lógica que estruturam a decisão (Alden & Aren, 2017). No caso em apreço, estes conjuntos são refletidos pela lógica nacional e a multilateral. Quando atua a nível internacional, o decisor é confrontado com a necessidade de tomar uma posição, sendo que o instinto natural impele-o a basear-se primacialmente no interesse nacional (*id.*, 2017). Esta situação pode impor uma condicionante à qualidade da decisão no contexto do supremo interesse da Organização, cujos resultados podem parecer descoordenados e até incoerentes, descredibilizando a Aliança (o que em caso

⁹⁷ Esta constatação tem como base não só a investigação documental realizada, mas assume essencialmente uma componente de observação, através do trabalho de campo e realização de entrevistas.

de haver visibilidade pública sobre a decisão tomada pode incorrer num fracasso para o objetivo da NATO de dissuadir através da mensagem política).

Neste sentido, o facto de o decisor favorecer o interesse do seu país, demonstra que é movido por um sentimento de cidadania nacional (e não tanto de “cidadão do mundo”⁹⁸), e que o mesmo mede as consequências da sua ação de acordo com o sucesso e o fracasso que possam advir, assim como os riscos e benefícios associados à perda de relevância política (Mintz, 2003). Considerando que os decisores raramente optam por uma alternativa que os prejudique a nível político (*id.*, 2003), verifica-se que os mesmos são movidos por um conjunto de variáveis que, consoante as situações e contextos, influenciam o próprio decisor (Tetlock, 1985) e, por conseguinte, a decisão tomada reflete a referida influência.

No contexto situacional, há fatores externos que podem influenciar a reação do indivíduo em momentos específicos, condicionando o modo como processa a informação, nomeadamente o seu estado emocional do momento e o estado físico, que pode variar segundo a fadiga, os níveis de glucose, entre outros fatores afins (Anderson et. al, 2017). Na mesma linha, fatores como a ansiedade causada pela importância das consequências da decisão final e pelo tempo limitado que, muitas vezes, o indivíduo tem para avaliar a situação de modo a tomar uma decisão informada e atempada, influenciam o processamento da informação e, consequentemente, a decisão (Vertzberger, 1990).

Com efeito, as condicionantes mais impactantes no processamento da informação são os fatores internos, como a personalidade e idiossincrasias do decisor, a cultura e as experiências (aqui subentendida a fase da observação do modelo OODA), que moldam o cognitivo do indivíduo e, consequentemente, a ação (*id.*, 1990). Torna-se então pertinente distinguir os tipos de enviesamento que moldam o indivíduo no momento da tomada de decisão. Destarte, para além dos enviesamentos culturais e organizacionais, que se repercutem na personalidade e crenças do indivíduo, o mais complexo é o cognitivo. Enquanto os primeiros assentam em predisposições emocionais e intelectuais, com base nas experiências, o do foro cognitivo trata-se de um processo subconsciente do processamento da informação, geralmente associado a

⁹⁸ Seguindo a ideologia do filósofo Sócrates.

erros mentais, que muitas vezes advêm da previsibilidade e necessidade de simplificação (Heuer, 2017).

Efetivamente, a experiência do passado reflete-se nas características do indivíduo e nas suas perceções sendo que, muitas vezes, a emoção se sobrepõe à razão no momento de tomar a decisão (McDermott, 2004). Assim, considerando que “a prevalência das conclusões sobre os argumentos é mais pronunciada quando estão envolvidas emoções” (Kahnemen, 2011:140), um indivíduo que tenha crescido sob a égide do autoritarismo soviético dificilmente dissociará a razão da emoção (Jervis, 2017). Este contexto pode ainda incorrer numa situação de “uso e abuso da História” por parte do decisor (Vertzberger, 1990:296), que ignorará, por vezes dados estatísticos, baseando-se nos acontecimentos do passado numa lógica de previsibilidade em relação ao presente, dado que “muitas decisões são baseadas em crenças respeitantes à probabilidade de acontecimentos incertos” (Tversky & Kahneman, 1974:551). Esta lógica nem sempre se verifica, sobretudo tendo em conta as novas ameaças e tecnologias disruptivas e emergentes que dominam o atual ambiente securitário. O referido “abuso” pode materializar-se em posições de hostilidade, elevando o sentimento de conflito inerente ao próprio decisor, mas que não se verifica tão substancialmente na realidade (Vertzberger, 1986).

Com base no referido, à luz do estudo de caso desta investigação tome-se, a título exemplificativo⁹⁹, um Embaixador de origem espanhola e outro de origem polaca. O primeiro, em 1989¹⁰⁰, seria um jovem inserido numa sociedade europeísta, sendo o seu país membro da União Europeia, que conhecia já a realidade da NATO enquanto garante da defesa do seu Estado. Por outro lado, o então jovem polaco vivia sob a alçada da URSS, onde a democracia escasseava, e o opositor ao seu garante securitário, o Pacto de Varsóvia, era a NATO. Atualmente, ambas nacionalidades têm desafios e ameaças comuns à sua segurança, assim como igual representação no NAC.

Os aspetos aludidos refletem que o indivíduo, em determinadas situações, depende da heurística como meio para a tomada de decisão (Mercer, 2005). Tal pode ser explicado com a procura inconsciente por parte do ser humano do caminho mais simples para a tomada de decisão, dado que “*shortcuts to rationality conserve our cognitive resources and so facilitate*

⁹⁹ Este exemplo não contém nenhum vínculo à realidade, sendo que a escolha dos referidos países deve-se à sua situação geográfica e acontecimentos históricos do final do século XX.

¹⁰⁰ A escolha do ano serve também de mero exemplo para o caso.

our survival” (Jervis, 2017:xv). Com efeito, a heurística, que se trata de uma espécie de corte de caminho no processo racional de acordo com a “avaliação subjetiva da probabilidade” (Tversky & Kahneman, 1974:551), resulta em enviesamentos que, por sua vez, podem levar a que o indivíduo estereotipe o contexto situacional no qual baseia a sua decisão.

As supramencionadas influências ao processo decisório têm implicações também na estabilidade das políticas adotadas no seio de um Estado ou Organização Internacional (Jervis, 2017). Isto sucede-se devido ao moroso processo de alteração das perceções e, consequentemente, a imagem que um ator tem relativamente a outro assume um processo igualmente vagaroso (*id.*, 2017). No entanto, uma alteração significativa da imagem do ator contrário resulta, geralmente, em alterações na política adotada. Esta teoria pode ser corroborada com os acontecimentos de 2014, quando a Federação Russa inesperadamente anexou a Crimeia. Esta situação alterou a política da NATO, que à época era de diálogo aberto e estreita parceria com a Rússia, tendo os Chefes de Estado e Governo tomado a decisão de *“suspend all practical civilian and military cooperation between NATO and Russia”* (Declaração Cimeira de Varsóvia, 2016).

Sendo evidente que o contexto no qual se inserem os dois últimos pontos do ciclo OODA – decidir e agir –, nomeadamente no tempo e no espaço deste processo, verifica-se que um ambiente securitário instável exponencia as suprarreferidas influências ao processamento da informação do indivíduo. Esta influência é exacerbada pela memória remanescente sobre os factos históricos e a perceção sobre os mesmos. Tendo estes factos em atenção, assume-se que no caso da NATO, enquanto Aliança político-militar, a eclosão de uma crise ou conflito, ou mesmo a preparação para eventuais situações que possam representar uma ameaça à segurança dos Estados Membros, os indivíduos que se sentam em torno da mesa do Conselho são inevitavelmente influenciados pelas condicionantes aqui referidas.

Acresce ainda que especificidades do sistema internacional, do multilateralismo e da intrínseca política, externa constituem um nível de fluxo de informação que deixam o decisor sobrecarregado (Hudson, 2008). O ser humano não tem capacidade para responder a variados passos de processamento da informação e do modelo OODA em simultâneo (Anderson et al, 2017). De maneira a superar esta condicionante que se impõe ao decisor e ao respetivo modo de atuação, a atividade das Informações Estratégicas permite obter uma visibilidade superior

sobre os acontecimentos, aumentando o reconhecimento situacional estratégico dos decisores. Em paralelo, os produtos resultantes desta atividade ajudam a controlar a avaliação sobre a situação e sobre o adversário, nomeadamente em tempo de paz, resultando na possibilidade de efetuar análises prospetivas que permitem evitar a surpresa estratégica. Assim, a condução das Informações Estratégicas na NATO provê aos decisores a janela de oportunidade necessária para agir (o último ponto do ciclo OODA) eficazmente, devido à qualidade da informação previamente cuidadosamente analisada e processada, reduzindo o tempo de resposta na tomada de decisão.

Conclusões

O sistema internacional, que se revela gradualmente mais globalizado e interconectado, coloca em destaque um ambiente securitário substancialmente mais complexo, no qual o comportamento dos atores envolvidos é exponencialmente mais imprevisível. Esta gradual complexidade, que assume repercussões nos desafios estratégicos impostos à NATO, resulta na necessidade de um processo decisório cada vez mais rápido, ao mesmo tempo que as respostas não podem deixar de manter um nível de relevância que confira vantagem estratégica ao decisor.

Conforme os elementos elencados ao longo da presente investigação, e tendo presente que “a eficácia de um sistema de decisão de um Governo é medida pela capacidade de ser alimentada pelas Informações” (Romana, 2008:98) verifica-se, de modo conclusivo, que a atividade das Informações (especificamente do produto resultante dessa atividade) é fundamental para o processo de tomada de decisão. Respondendo à questão de partida desta investigação, denota-se que os resultados da informação obtida para a formulação de decisões, permitem ao decisor a redução do efeito de surpresa estratégica, a identificação atempada de ameaças potenciais ou latentes ao interesse dos Estados, e a diminuição do grau de incerteza no processo de tomada de decisão (Fernandes, 2014).

Assume-se como conclusão geral desta investigação a importância de manter o fomento da condução e produção das IE e das respetivas capacidades, de modo a que mantenham o seu papel fundamental de facultar atempadamente ao decisor produtos que sustentem o processo decisório. No entanto, as conclusões resultantes da procura de respostas que fossem ao encontro dos objetivos estabelecidos para esta Dissertação, colocaram em evidência as lacunas que existem não só na condução da atividade das Informações no seio da Aliança Atlântica, mas também no modo como o processo decisório é efetuado. Assim, indo ao encontro do objetivo prévio de demonstrar os desafios com que as nações Aliadas se deparam, de modo a consciencializar o leitor para a necessidade da sua mitigação, destacam-se dois grandes desafios.

Em primeiro lugar, ao analisar a fundo o processo de condução das IE no apoio à tomada de decisão do NAC, e na procura da compreensão da relação existente entre os Serviços de

Informações Aliados e a JISD, demonstrou-se que as capacidades de Informações à disposição dos decisores é escassa. Tendo em conta que estas capacidades são compostas pelas contribuições dos Aliados, pelos instrumentos de vigilância e reconhecimento da JISD, e pela cooperação com parceiros, verificou-se que o maior desafio ao aumento da quantidade e qualidade destas capacidades é a reduzida partilha de Informações. O segundo grande desafio identificado prende-se com a dificuldade de alcançar consenso coletivo, especialmente devido às diferenças decorrentes das diretrizes dos respetivos Governos nacionais, bem como aos fatores internos e externos que influenciam a própria figura do decisor. Com base nos desafios identificados e nas entrevistas realizadas ¹⁰¹, verifica-se ainda uma crescente crise do multilateralismo que, pelo menos no curto prazo, impede que estes desafios sejam eficazmente mitigados.

Com o objetivo de manter a postura de dissuasão e defesa de maneira coerente e resiliente, assim como o papel primacial de garante securitário dos seus Aliados, os Chefes de Estado e Governo consideraram de elevada importância estratégica “*increase responsiveness, heighten readiness, and improve reinforcement*” (Declaração Cimeira de Bruxelas, 2018). Para tal, e de maneira a colmatar as lacunas identificadas, é necessário que a NATO estabeleça planos de ação que, no longo prazo, fomentem a capacidade de resposta da Organização, no menor tempo possível e com medidas de ação adequadas.

Na Cimeira de Bruxelas (2018), os Chefes de Estado e Governo comprometeram-se ainda a otimizar as Informações no seio da Aliança Atlântica, “*including through intelligence sharing*”. Deste modo, reitera-se a importância de implementar medidas que promovam uma cultura de partilha de Informações entre os Aliados. Esta consciencialização deverá começar a nível nacional, de modo a que os Estados reconheçam as vantagens em partilhar a informação que detêm, sendo que mesmo que esta não corresponda à sua prioridade nacional, pode ir ao encontro das prioridades de outro Aliado. Assim, se todos agirem em conformidade com este espírito de solidariedade (elemento basilar da NATO, nos trâmites do Tratado de Washington), todos os Estados obterão vantagem a nível nacional e não apenas multilateral.

¹⁰¹ Entre as quais se destacam um representante junto do CIC, um representante junto do MIC e o Coronel João Nabais, na qualidade de Diretor da Secção de Desenvolvimento de Capacidades da JISD.

De destacar também a necessidade de reavaliar a capacidade de a Aliança recolher e proceder à fusão da informação resultante das contribuições de Aliados e parceiros, bem como da atividade da JISD. Daqui resulta a importância de estreitar a cooperação com parceiros, de modo a incrementar a identificação de ameaças e a adequação de respostas. Paralelamente, de modo a alcançar um contínuo incremento do processo decisório, e sabendo que o decisor lida diariamente com um elevado fluxo de informação, os produtos das Informações devem ser concisos e relevantes, para que os decisores se fundamentem em informação atual e imparcial para a tomada de decisão. Assim, para responder eficazmente às ameaças, num ambiente de surpresa estratégica, as capacidades da Aliança, em toda a sua gama, devem ser adaptáveis às volatilidades securitárias a fim de delinear respostas eficazes.

Outra medida a asseverar assenta no controlo político. É certo que a regra do consenso limita as decisões tomadas e a ação dos RPs (nomeadamente quando apenas um Aliado se manifesta contra determinada decisão), no entanto, considera-se que esta regra é fundamental para manter o controlo político dos Governos nacionais, cuja orientação deve preceder e sustentar a decisão tomada pelo RP. Este controlo deve ser mantido na Aliança, uma vez que para além de salvaguardar o interesse individual de cada Estado, acrescenta a vantagem de minimizar o impacto das influências resultantes do processamento da informação (nomeadamente enviesamentos culturais e cognitivos) que podem resultar em decisões imponderadas que, em casos extremos, assumem consequências negativas para a segurança de todos os Aliados.

Numa abordagem prospetiva, é esperado que da emergente complexidade do ambiente estratégico internacional resultem desafios e oportunidades, sendo que estas últimas devem ser exploradas pelos Aliados. Deste cenário enfatiza-se a rápida e constante evolução e inovação tecnológica que, na posse de eventuais adversários, pode colocar dificuldades à ação dos Aliados. Tendo presente que os desafios decorrentes das referidas tecnologias (das quais se destacam *sowrm technology*, sistemas autónomos e inteligência artificial) são transversais aos Estados da esfera de influências ocidental, considera-se o desenvolvimento da cooperação com Parceiros, alavancado pelo setor privado e académico, uma mais-valia para a mitigação de vulnerabilidades e exploração de oportunidades. Paralelamente, de modo a fomentar o processo de tomada de decisão, os decisores poderão tirar partido de áreas como a teoria de jogos,

sistemas de simulação e modelagem¹⁰², nomeadamente para identificar respostas a todos os cenários delineados, servindo como ferramentas base ao processo decisório.

Numa última nota de reflexão, importa referir que é expectável que num momento de crise, ou de iminente ataque à Aliança Atlântica, os constrangimentos impostos à condução das IE e ao paradigma decisório venham a ser dirimidos. É nos momentos de crise que as alianças reafirmam as suas conexões e, no caso da NATO, esta regra foi corroborada com a declaração do artigo 5.º do Tratado de Washington, em 2001. Assim se denota a relevância da Aliança, não só na atualidade, mas para garantir a segurança das gerações vindouras, mantendo o seu estatuto de Organização ágil, que facilmente se adapta a novos desafios. Considere-se, assim, que o explanado e defendido ao longo desta Dissertação, embora demonstre a existência de lacunas intrínsecas à produção e condução das IE e do próprio processo de tomada de decisão, corrobora as vantagens que a atividade das IE confere ao referido processo, contribuindo para a sustentabilidade da NATO e, consequentemente, para a manutenção da paz e segurança das nações Aliadas.

Por fim, considera-se bem-sucedido o objetivo a que esta investigação inicialmente se propunha de contribuir cientificamente para a explicação do processo de condução e produção das IE na NATO de modo a apoiar o processo de tomada de decisão do NAC, lançando bases teóricas sustentadas que possam, eventualmente, ser utilizadas pelos especialistas das Informações e dos decisores nacionais para o fomento da sua atividade.

¹⁰² Importa aqui aludir à existência de um Centro de Excelência da NATO para Simulação e Modelagem.

Referências

- ACT (2009). Multiple futures project - navigation towards 2030. Em *Final Report: April 2009*.
- Alden, C., Aran, A. (2017). *Foreign Policy Analysis: New approaches* (2.^a Ed.). Londres e Nova Iorque: Routledge, Taylor & Francis.
- Aldrich, R. J. (2008). Intelligence within BAOR and NATO's Northern Army Group. Em *Strategy and Counter-Surprise*. Coventry, Warwick University Press.
- Aldrich, R. J. (2004). Transatlantic Intelligence and Security Cooperation. Em *International Affairs*, vol. 80, n.º3, pp. 733-755.
- Alexander, Y., Prosen, A. (2015). *NATO: From Regional to Global Security Provider*. EUA, Lexington Books.
- Anderson, W. R. (2017). The OODA Loop: Why Timing is Everything. Em *Cognitive Times*, pp. 28-29.
- Balance, M. (2019). Chapter Four: Europe. Em *The Military Balance*, Vol. 119, No 1, pp. 66-165.
- Ballast, J. (2018). Merging Pillars, Changing Cultures: NATO and the Future of Intelligence Cooperation within the Alliance. Em *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, vol. 31, pp. 720-744.
- Ballast, J. (2017). Trust (in) NATO: The future of intelligence sharing within the Alliance. Em *Research Division, NATO Defense College*, n.º140.
- Bardin, L. (2009). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70, LDA.
- Bogdan, R. C., & Biklen, S. K. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Borges, J. V. (2018). A Segurança e Defesa no “Mundo Novo em Mudança”. Em *Dar uma Razão à Força e uma Força à Razão*, pp.1-60. Alcochete: NEXO.

Blasch, E. P., *et al* (2011). User Information Fusion Decision Making Analysis with the C-OODA Model. Em *14th International Conference on Information Fusion*, pp. 2083-2089.

Blumer, H. (1967). *Society as Symbolic Interaction*. Em J. G. Manis e B. N. Meltzer (Eds.), pp. 139-148. Nova Iorque: Academic Press.

Buckley, E. & Volker, K. (2010). NATO Reform and Decision-Making. Em *Atlantic Council: Issue Brief*, pp. 1-4.

Carleton Model NATO (2019). *Civilian Intelligence Committee Background Guide*. Ottawa: Carleton University.

Carmo, H., & Manuela Malheiro Ferreira. (2008). *Metodologia da Investigação - Guia para auto-aprendizagem (2^a Edição)*. Universidade Aberta.

Couto, A. C. (1988). *Elementos de Estratégia*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.

Charnay, J. P. (1990). *Critique de la Stratégie*. Paris: L'Herme.

Clark, R. M. (2013). *Intelligence Analysis: A Target-Centric Approach*, 4th Edition. EUA, SAGE.

Clausewitz, C. v. (2007). *Da Natureza da Guerra (2^a Edição)*. Almargem do Bispo: Coisas de Ler Edições.

Clough, C. (2004). Quid Pro Quo: The Challenges of International Strategic Intelligence Cooperation. Em *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, pp. 601-613.

Davis, J. (1994). A Policymaker's Perspective on Intelligence Analysis. Em *Studies in Intelligence*, vol. 3.

Fernandes, L. F. (2014). *Intelligence e Segurança Interna*. Lisboa: ISCPSI.

Flick, U., (2007). *Designing Qualitative Research*. Los Angeles: SAGE Publications.

Ghiglione, R., Matalon, B., (2001). *O Inquérito: Teoria e Prática (4.^a Edição)*. Oeiras: Celta Editora.

Gill, P., Phythian, M. (2006). *Intelligence in an Insecure World (3.ª Edição)*. Cambridge: Polity Press.

Goldman, J. (2006). *Words of Intelligence. A Dictionary*. Maryland: The Scarecrow Press.

Gompert, D., et. al (2015). State Level Decision Making: Blinders, Blunders, and Wars: What America and China Can Learn. Em Meg Egan (Ed.), *SMA White Paper: The Science of Decision Making across the Spam of Human Activity*, pp. 39-46.

Gordon, J. (2014). NATO Intelligence Fusion Centre (NIFC). Em Gregory Moore (Ed.), *Encyclopedia of U.S. Intelligence*, vol. 2 pp. 647–648. Nova Iorque: Taylor and Francis.

Gruszczak, A. (2018). NATO's Intelligence Adaptation Challenge. Em *GLOBSEC NATO Adaptation Initiative*. Bratislava, Eslováquia. GLOBSEC.

Hedley, J. H. (2007a). Analysis for strategic intelligence. Em *Handbook of Intelligence Studies*, pp. 211-226. Nova Iorque, EUA. Routledge.

Herman, M. (1996). Intelligence power in peace and war. Em *The Royal Institute of International Affairs*.

Heuer, R. J., Jr. (1999). *Psychology of Intelligence Analysis*. Center for the Study of Intelligence: Central Intelligence Agency.

Hudson, V. M. (2005). Foreign Policy Analysis: Actor-Specific Theory and the Ground of International Relations. Em *Foreign Policy Analysis*, Vol. 1, pp. 1-30.

Hudson, V. M. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. Em Smith, S., Hadfield, A., Dunne, T. (Ed), *Foreign Policy: theories, actors and cases*, pp. 13-29. Oxford, Oxford University Press.

Jervis, R. (2017). *Perception and Misperception in International Politics*. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Johnson, L. K. (2007a). *Handbook of Intelligence Studies*. Nova Iorque, EUA. Routledge.

Johnson, L. K. (2007b). Strategic Intelligence. Em *Praeger Security International*, Vol 1-5.

Kahneman, D. (2011). *Pensar Depressa e Devagar*. Maia: Temas e Debates, Circulo de Leitores.

Keohane, R. O., King, G., Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. New Jersey: Princeton University Press.

Kent, S. (1949). *Strategic Intelligence for American World Policy*. Princeton Legacy Library.

Kimmelman, S. (2017). Indications and Warnings Methodology for Strategic Intelligence (Tese de Doutoramento, Naval Postgraduate School).

Korkisch, F. W. (2010). NATO Gets Better Intelligence. Em *Center for Foreign and Defense Policy*. Viena, Institut Für Aussen-Und Sicherheitspolitik.

Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology (2nd ed.)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Kriendler, J. (2006). NATO Intelligence and Early Warning. Em *Conflict Studies Research Centre, Special Series*.

Lander, S. (2004). International Intelligence Cooperation: An Inside Perspective. Em *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 17, n.º3, pp. 481-493.

Lara, A. d. (2011). *Subversão e Guerra Fria*. Lisboa: Edições ISCSP.

Lara, A. d. (2015). *Ciência Política: Estudo da Ordem e da Subversão*. Lisboa: Edições ISCSP.

Lefebvre, S. (2003). The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation. Em *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 16, No 4, pp. 527-542.

Liska, G. (1968). *Nations in Alliance* (2.^a edição). Baltimore: John Hopkins University Press.

Lowenthal, M. M., (2009). *Intelligence: from secrets to policy* (4.^a ed.). Washington D.C.: CQ Press.

McDermott, R. (2004a). The Feeling of Rationality: The Meaning of Neuroscience for Political Science”. Em *Perspectives on Politics* 2(4), pp.691-706.

McDermott, R. (2004:b). *Political Psychology in International Relations*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Menzel, M. (2016). Knowledge vs. Intelligence in NATO. Em *Transforming Joint Air Power: The Journal of the JAPCC*. Vol. 22, pp. 38-43.

Mercer, J. (2005). Rationality and Psychology in International Politics. Em *International Organization*, vol. 59, n. °1, pp. 77-106. Cambridge University Press.

Michel, L. G. (2014). NATO Decision-Making: The ‘Consensus Rule’ Endures Despite Challenges. Em Sebastian Mayer (Ed.), *NATO’s Post-Cold War Politics: The Changing Provision of Security*, pp. 107-123. England: palgrave macmillan.

Miller, G. D., *et al* (2017). A Dialogue on Strategy – On Strategy as Ends, Ways and Means. Em *Parameters*, Vol. 46, No 4, pp. 125-131.

Mintz, A. (2003). *Integrating Cognitive and Rational Theories of Foreign Policy Decision Making*. New York: Palgrave Macmillan.

Moreira, A. (2010). A crise, a segurança, a mudança. Em *Impactum: Coimbra University Press*, nº10, pp.17-29.

Moreira, A. (1979). *Poder Funcional – Poder Errático*. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Munton, D., Fredj, K. (2013). Sharing Secrets: A Game Theoretic Analysis of International Intelligence Cooperation. Em *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 26, No 4, pp. 666-692.

Murray, R. (2016). How NATO Makes the Unknown Known: A Look at the Improvements to NATO Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance. Em *Transforming Joint Air Power: The Journal of the JAPCC*. Vol. 22, pp. 12-16.

Nunes, I. F. (2004). Segurança Internacional. Os Princípios Idealistas e a lógica Realista. Em *Informações e Segurança*, pp.271-287. Lisboa, Portugal: Prefácio.

Nye, J. J. (2007). *Understanding International Conflicts* (6.^a Edição). New York: Pearson Longman.

Pires, N. L. (2018). A Estratégia da Coesão. Em *Dar uma Razão à Força e uma Força à Razão*, pp.61-128. Alcochete: NEXO.

Platt, W. (1974). *A Produção de Informações Estratégicas*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, Livraria Agir Editora.

Prodanov, C. C., & Ernani Cesar de Freitas. (2013). *Metodologia do Trabalho Científico Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Académico* (2.^a Edição). Rio Grande do Sul, Brasil: Editora Feevale.

Rathmell, A. (2002). Towards Postmodern Intelligence. Em *Intelligence and National Security* 17, pp. 87–104.

Rêgo, H. (2014). A Inteligência dos Estados (Tese de Doutoramento, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas).

Rêgo, H. (2013). Segurança e Prevenção do Terrorismo: algumas notas. Em *Como tornar Portugal um País mais seguro: Segurança Nacional e Prevenção da Criminalidade* (Coord. P. P. Almeida), pp. 87-97.

Ribeiro, A. S. (2010). *Teoria Geral da Estratégia*. Edições Almedina.

Richelson, J. T. (1990). The Calculus of Intelligence Cooperation. Em *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 4, No 3, pp. 307-323.

Romana, H., (2008). Informações: uma reflexão teórica. Em *Segurança e Defesa n.º6*, Lisboa, pp.96-99.

Romana, H. B. (2004). O novo framework do terrorismo internacional de matriz islâmica: desafios ao modelo de análise em informações estratégicas. Em *Informações e Segurança*, pp. 257-270. Lisboa: Prefácio.

Rule, J. N. (2013). *A Symbiotic Relationship: The OODA Loop, Intuition, and Strategic Thought*. United States Marine Corps: United States Army War College.

Santamato, S., Beumler, M. (2013). The New NATO Policy Guidelines on Counterterrorism: Analysis, Assessments, and Actions. Em *INSS Strategic Perspectives*, n.º13. Washington, D.C.: National Defense University Press.

Santo, P. E. (2010). *Introdução à Metodologia das Ciências Sociais – Génese, Fundamentos e Problemas*. Lisboa: Edições Sílabo.

Santos, V. M. (2012). *Elementos de Análise de Política Externa*. Lisboa: Edições ISCSP.

Seagle, A. N. (2015). Intelligence Sharing Practices Within NATO: An English School Perspective. Em *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 28, No 3, pp. 557-577.

Shlaim, A. (1983). *The United States and the Berlin Blockade, 1948-1949. A study in crisis decision-making*. Berkeley: University of California Press.

Sims, J. E. (2006). Foreign Intelligence Liaison: Devils, Deals and Details. Em *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 19, No 2, pp. 195-217.

Smith, J. (1990). *The Origins of NATO*. England: University of Exeter Press.

Suedfeld, P. (2015). Decision-making under Stress: Decline in Complex Thinking. Em Meg Egan (Ed.), *SMA White Paper: The Science of Decision Making across the Span of Human Activity*, pp. 19-30.

Traugutt, L. G. (2016). Is Consensus Still Necessary Within NATO?. Em *Research Division, NATO Defense College*, pp. 1-16.

Tversky, A., Kahneman, D. (1974). Juízo sob Incerteza: heurística e enviesamentos. Em *Science*, vol. 185.

Tzu, Sun (2009). *A Arte da Guerra*. Bertrand Editora.

Vertzberger, Y. Y. I. (1990). *The World in their Minds: Information Processing, Cognition and Perception in Foreign Policy Decision Making*. Califórnia: Sanford University Press.

Vertzberger, Y. Y. I. (1986). Foreign Policy Decisionmakers As Practical-Intuitive Historians: Applied History and Its Shortcomings. Em *International Studies Quarterly*, Vol. 30, No 2, pp.223-247.

Warner, M. (2002). Wanted: a Definition of “Intelligence”. Em *Studies in Intelligence* (pp. 15-22).

Wright, N. (2015) Neurobiological and Emotional Influences: a realistic organic account of human decision making. Em Meg Egan (Ed.), *SMA White Paper: The Science of Decision Making across the Span of Human Activity*, pp. 19-30.

Referências Eletrónicas

Adotado pelos Chefes de Estado e Governo da NATO (2010). Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization (Acedido em 27 de julho de 2019). Disponível em https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf.

Anónimo (2019). A Short History of NATO (acedido a 29 de julho de 2019). Disponível em: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/declassified_139339.htm.

Anónimo (2018). NATO Divisions and Views of Interns (acedido a 16 de agosto de 2019). Disponível em <https://www.nato.int/cps/en/natolive/71161.htm>.

Anónimo (2019). NATO: Nuclear Planning Group (acedido a 29 de julho de 2019). Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_50069.htm.

Anónimo (2019). US Department of State Archives (acedido a 4 de agosto de 2019). Disponível em <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/wwii/93273.htm>.

Anónimo (2019). What is NATO? (acedido a 1 de agosto de 2019) Disponível em <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>.

Anónimo (2018). NATO – Topic: Joint Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (acedido a 16 de agosto de 2019). Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_111830.htm

Anónimo (2017). The Truman Doctrine 1947 (acedido a 22 de julho de 2019). Disponível em <https://www.americanrhetoric.com/speeches/harrystrumantrumandoctrine.html>.

Anónimo (2017). Tratado do Atlântico Norte – 1949 (acedido a 10 de julho de 2019) Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt.

Baboulias, Y. (2019). Turkey Is Hungry for War With Cyprus (acedido a 2 de setembro de 2019). Disponível em <https://foreignpolicy.com/2019/05/21/turkey-is-hungry-for-war-with-cyprus-erdogan/>.

BBC News (2019). Trump: What does the US do for NATO in Europe? (acedido 2 de setembro de 2019). Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-44717074>.

Braw, E. (2018). Why NATO Needs a Streamlined Decisionmaking Process (acedido a 20 de agosto de 2019) Disponível em <https://nationalinterest.org/feature/why-nato-needs-streamlined-decisionmaking-process-25649>.

Chefes de Estado e Governo (2018). Declaração da Cimeira de Bruxelas (acedido a 20 de julho de 2019). Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_156624.htm?fbclid=IwAR1D7PEjqnqU8i3pRC_vby4aB-1GggLed38mX763UbiMt0H3pT8IQ_Yr9sk

Chefes de Estado e Governo (2017). Declaração da Cimeira de Varsóvia (acedido a 20 de julho de 2019). Disponível em

https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm?fbclid=IwAR29DrhCI9BpIPvGw7WeBPWUJBJwWD7Fd2KFBcmVCfj3bhLNRIYna6iXuwE.

Clarke, M. (2009). The Global NATO Debate (acedido a 20 de agosto de 2019) Disponível em <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2009-5-page-57.htm?contenu=article>

Governo Português (2013). Conceito Estratégico de Defesa Nacional (acedido a 5 de dezembro de 2018). Disponível em https://www.idn.gov.pt/conteudos/documentos/CEDN_2013.pdf?fbclid=IwAR3_MNNvuOMAg17Sc5FXeeb9V6r5OvAbVcA6yZCBo5DeltlNAXycGy9Pw8

Lister, T. (2019). Turkey bought Russian S-400 missiles designed to down NATO planes. For the US, that's a problem (acedido a 2 de setembro de 2019). Disponível em <https://edition.cnn.com/2019/07/13/europe/turkey-russia-missiles-nato-analysis-intl/index.html>.

Loringhoven, A. (2017). Adapting NATO intelligence in support of “One NATO” (acedido a 13 de agosto de 2019). Disponível em <https://www.nato.int/docu/review/2017/Also-in-2017/adapting-nato-intelligence-in-support-of-one-nato-security-military-terrorism/EN/index.htm>

NAC (2019). Statement by the North Atlantic Council on the Intermediate-Range Nuclear Forces Treaty (acedido a 2 de Agosto de 2019). Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_168164.htm.

NATO ACT (2019). Who We Are (acedido a 7 de agosto de 2019). Disponível em <https://www.act.nato.int/who-we-are>.

NATO Term (2019), The Officially NATO Terminology Database (acedido a 20 de julho de 2019). Disponível em <https://nso.nato.int/natoterm/Web.mvc>.

NATO – Declassified (2019). A Short History of NATO (acedido a 2 de agosto de 2019). Disponível em: https://www.nato.int/cps/ie/natohq/declassified_139339.htm.

Office of Electronic Information, Bureau of Public Affairs (2009). US Department of State Archives (acedido a 27 de julho de 2019) Disponível em <https://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/time/wwii/93273.htm>.

Office of the Director of National Intelligence (2019). Members of the IC (acedido a 9 de agosto de 2019). Disponível em <https://www.dni.gov/index.php/what-we-do/members-of-the-ic#top>.

Office of the Historian, Department of State (). Marshall Plan, 1948 (acedido a 21 de julho de 2019). Disponível em <https://history.state.gov/milestones/1945-1952/marshall-plan>.

Portal Diplomático (2019). NATO (acedido a 20 de julho de 2019). Disponível em <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/politica-externa/defesa/nato#estrutura>.

Roper, M. (2019). JISR within the NCI Agency (acedido a 16 de agosto de 2019). Disponível em <https://www.ncia.nato.int/Our-Work/Pages/Joint-Intelligence-Surveillance-and-Reconnaissance.aspx>.

SHAPE (2019). Vision and Mission (acedido a 7 de agosto de 2019). Disponível em <https://shape.nato.int/visionmission>.

Shea, J. (2010). Lecture 5 – Failed and failing states: will they keep us busy in the next 20 years as they have during the last 20 years? (acedido a 7 de agosto de 2019). Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_84767.htm?selectedLocale=en.

Stoltenberg, J. (2018). How NATO adapts to a changing world (acedido a 18 de agosto de 2019). Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_153756.htm?selectedLocale=en.

Stoltenberg, J. (2018). The Secretary General's Report (acedido a 19 de agosto de 2019). Disponível em https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_publications/20190315_sgar2018-en.pdf.